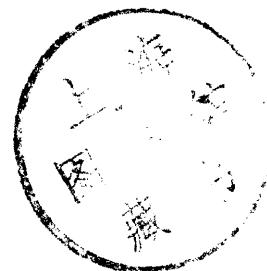


588.17
現代行政各法論

朱采真著者編



世界書局印行



上海图书馆藏书



A541 212 0010 85108

260707

自序

去年上半年寫了上卷總論，直到今年此日才寫成下卷各論，這一部行政法新論方得完全告成。一年來雖則不是專攻行政法這一科法學，但在百忙中却每日總要費點時間留神着新頒法令，那幾種是關於行政方面的，那幾種是可以供作編撰各論時參考的需要；行政法規堆積滿前，才充實了這一卷書的內容。誠然，我國各種行政法規現在還沒有燦然大備；不過爲了法學方面研究上的便宜，却也急待需要一種有系統的，整理過的一切現行行政法令的結晶體了。

行政法的範圍是比到司法法要十分廣泛，并且現代國家的職務越伸張，行政法的範圍也就更擴大。不過呢，這是要在各論上才顯示出來，我們研究總論時却看不見牠的全體。并且，研究行政法，不難在總論却難在各論。這是因爲讀到各論時，須要運用新時代智識才能了知一切；譬如說關於勞工行政，假使不認識現代勞工問題的背景如何，那就對於勞工行政的意義勢必絕無所知。要曉得僅僅知道幾條法令，一些法理，在我們研究行政法各論時是常常要感到

窮乏的。

朱采真十九年六月十四日



目 次

緒論

第二編 內務行政

第一章 概論

六

第二章 警察行政

八

第一節 警察的意義

九

第二節 警察的分類

一三

第三節 警察權發動的範圍

一七

第四節 警察法規和警察罰

二二

第五節 警察處分

二六

第六節 警察的強制執行

三〇

第七節 保安警察

三五

第一款 保安警察的一般觀念

三五

第二款 出版品

三七

第一項 出版品的意義

三七

第二項 現行法上出版品的種類

三九

第三項 出版品的檢查

四〇

第四項 出版品登載事項的限制

四二

第三款 結社和集會

四四

第四款 有危險性的特定人

四七

第五款 有危險性的特定物

四九

第八節 非常保安警察

五一

第三章 衛生行政

五三

第一節 傳染病的預防

五四

第二節 關於醫師藥師助產士和醫院的管理

五九

第三節 關於藥品營業的管理

六六

第四節 關於飲食物或飲食器營業的干涉

六八

第五節 清潔的保持

七一

第六節 衛生事業的獎進

七一

第四章 教育行政

七三

第一節 教育的意義

七三

第二節 教育的宗旨

七五

第三節 教育行政上的集權制和分權制

七七

第四節 我國現行學制

七九

第一款 各級學校的系統

七九

第二款 私立學校設立的要件

八三

第五節 全國教育會議

八七

第一款 全國教育會議的組織

八七

第二款 二十年期的教育方案

八九

第六節 教育設施的趨向及其基本保障

九一

第七節 教育會

九三

第五章 著作權的保護

九七

第一節 著作權的意義

九七

| | |
|----------------------|-----|
| 第二節 著作權的主體和客體 | 九九 |
| 第三節 著作權的存續期間 | 一〇〇 |
| 第四節 著作權的侵害 | 一〇二 |
| 第三編 財務行政 | |
| 第一章 概論 | 一〇三 |
| 第二章 預算和決算 | 一〇四 |
| 第一節 預算的意義和性質 | 一〇五 |
| 第二節 預算的種類 | 一〇六 |
| 第三節 預算的編製方法 | 一〇八 |
| 第四節 預算的效力 | 一一〇 |
| 第五節 決算 | 一一二 |
| 第三章 國有財產和國有營業 | 一一四 |
| 第四章 賦稅 | 一一六 |
| 第一節 賦稅的意義 | 一一六 |

| | |
|---------------|-----|
| 第二節 賦稅的種類 | 一一八 |
| 第三節 賦稅的徵收方法 | 一三三 |
| 第四節 滯納處分和財政罰 | 一二四 |
| 第五章 規費 | 一二六 |
| 第六章 公債 | 一二八 |
| 第一節 公債的一般觀念 | 一七八 |
| 第二節 公債募集的限制 | 一三〇 |
| 第一款 用途上的限制 | 一三〇 |
| 第二款 程序上的限制 | 一三三 |
| 第四編 經濟行政 | |
| 第一章 關於原始產業的行政 | 一三三 |
| 第一節 農業 | 一三三 |
| 第一款 土地行政 | 一三四 |
| 第一項 土地的意義和種類 | 一三四 |

| | |
|---------------|-----|
| 第二項 土地登記 | 一三六 |
| 第三項 土地使用 | 一三九 |
| 第四項 土地稅 | 一四六 |
| 第二款 關於一般農業的行政 | 一五七 |
| 第一項 概論 | 一五七 |
| 第二項 農村合作社 | 一六〇 |
| 第三項 農會 | 一六三 |
| 第二節 畜牧 | 一六七 |
| 第三節 狩獵 | 一六九 |
| 第四節 漁業 | 一七一 |
| 第一款 漁業權和入漁權 | 一七一 |
| 第二款 漁業的行政管理 | 一七三 |
| 第三款 漁業的保護和獎勵 | 一七五 |
| 第四款 漁會 | 一七六 |
| 第五節 森林 | 一七九 |

| | |
|--------------|-----|
| 第六節 鑄業 | 一八一 |
| 第一款 概論 | 一八一 |
| 第二款 鑄業和鑄業權 | 一八二 |
| 第三款 鑄區和小鑄業 | 一八五 |
| 第四款 鑄業的限制和監督 | 一八六 |
| 第二章 關於工商業的行政 | 一八九 |
| 第一節 工業的獎勵 | 一八九 |
| 第一款 專利特許制度 | 一八九 |
| 第二款 一般工業品的獎勵 | 一九三 |
| 第三款 特種工業的獎勵 | 一九五 |
| 第二節 意匠和實用新案 | 一九六 |
| 第三節 商標 | 一九八 |
| 第四節 工廠法 | 二〇一 |
| 第一款 工廠的意義 | 二〇一 |
| 第二款 工人年齡的限制 | 二〇二 |

| | |
|----------------------|------------|
| 第三款 童工和女工的保護 | 一一二 |
| 第四款 工人的工作時間 | 一一五 |
| 第五款 最低工資 | 一一六 |
| 第六款 休息和休假 | 一一七 |
| 第五節 工廠檢查法 | 一一八 |
| 第六節 勞資爭議處理 | 一一九 |
| 第一款 勞資爭議處理的機關 | 一二一 |
| 第二款 勞資爭議處理的程序 | 一二三 |
| 第六節 工商業團體組織 | 一二五 |
| 第一款 工會 | 一二五 |
| 第二款 商會 | 一二七 |
| 第三款 工商同業公會 | 二二九 |
| 第三章 關於交通通信的行政 | 二二〇 |
| 第一節 道路 | 二二〇 |
| 第一款 道路是什麼 | 二二〇 |

第二款 道路負擔和道路使用

二二一

第二節 鐵道

二二三

第一款 鐵道是什麼

二二三

第二款 國有鐵道和民有鐵道

二二五

第三節 航政

二二八

第一款 水上交通行政的範圍

二二八

第二款 船舶的管理

二二九

第一項 概論

二二九

第二項 船舶檢查

二三一

第三項 船舶丈量

二三二

第四項 船舶國籍證書

二三三

第三款 船舶登記

二三五

第一項 概論

二三六

第二項 所有權登記程序

二三八

第三項 抵押權及租賃權登記程序

二三九

| | |
|-------------------|-----|
| 第四節 航空 | 一四一 |
| 第一款 郵運航空 | 一四一 |
| 第二款 商辦航空事業的監督 | 一四二 |
| 第五節 郵政電信 | 一四四 |
| 第一款 郵務和電報電話的相互關係 | 一四四 |
| 第二款 郵稅 | 一四五 |
| 第一項 郵稅的性質 | 一四五 |
| 第二項 郵稅的定率 | 一四七 |
| 第三項 郵稅徵收的方法 | 一四九 |
| 第四項 郵稅完納的方法 | 一五一 |
| 第三款 郵政儲金和郵政匯兌 | 一五三 |
| 第四款 電信 | 一五六 |
| 第四章 關於貨幣銀行和度量衡的行政 | 一五八 |
| 第一節 貨幣 | 一五八 |
| 第一款 貨幣的意義和本位 | 一五八 |

第五編 司法行政

| | |
|-------------|-----|
| 第一章 概論 | 二八一 |
| 第二章 司法行政機關 | 二八二 |
| 第三章 司法附屬機關 | 二八三 |
| 第四章 判決的執行機關 | 二八八 |

| | |
|--------------------|-----|
| 第二款 貨幣的鑄造發行和流通 | 二六〇 |
| 第二節 銀行 | 二六四 |
| 第一款 銀行的意義和種類 | 二六四 |
| 第二款 我國現行銀行制度 | 二六五 |
| 第一項 概論 | 二六五 |
| 第二項 國家銀行和特許銀行 | 二七〇 |
| 第三節 度量衡 | 二七三 |
| 第一款 度量衡的意義種類單位和標準器 | 二七四 |
| 第二款 度量衡器具的檢定檢查和營業 | 二七七 |

第六編 軍事行政

第一章 概論

一一八九

第二章 軍事負擔

一一九一

第一節 軍事負擔的性質

一一九一

第二節 徵發

一一九二

第三節 軍需工業動員

一一九三

第四節 要塞堡壘地帶

一一九四

第七編 外務行政

第一章 外交機關

一一九六

第二章 行政法令上的涉外事件

一一一〇〇

緒 言

本書卷上是總論，卷下是各論。所謂行政法各論便係把各方面行政法規上的法律現象作為研究的對象，不過關於多方面的行政法規上的資料應該怎樣編別起來成為有系統的科學研究呢？這種編制方法應該把行政作用的目的作為類別標準呢，還是把行政法規上各種法律關係作為標準呢？從來學者間關於行政法各論的編別，本不外於下列的兩種方法：（一）以行政作用的目的為標準；（二）以行政法規上各種法律關係為標準。前一種原是通常的編別方法，所謂行政作用，除了行政組織和行政監督是顯然歸屬於總論範圍以外，其他便得從其目的之不同，分做內務、財務、軍務、法務、以及外務行政等五大部分。就中內務行政的範圍最為廣泛，凡是警察、衛生、教育，以及工商、交通、原始產業等經濟行政一律包括在內，德日兩國學者大多採取這一種方法；如同 George Mayer 的名著《德國行政法》便是緒論開始，接着第一編總論；第二編到第

五編是各論，包含內務、外務、軍事，和財務行政。在內務行政一編裏面分做概論，人事關係之法，保安警察，衛生行政，教育行政，風俗警察，和經濟行政等章。並且，經濟行政一章中更分爲十一節：土地制度、水法、原始產業、營業、工業、商業、徒弟制度、度量衡與貨幣、信用、交通、保險。此外多數學者的著作在節目上固然有了差異，但於編別的標準却是頗多相同。日本的公法學者大概模倣德國，所以行政法各論的編制也沒有什麼別出心裁的地方。至於法國學者却頗有注重在法律關係的類別，而不把行政目的作爲標準；如同一九一一年 *Hauot* 的法國行政法內容分爲國家的行政制度，行政組織，行政及其監督，國家的權利，私人的權利，行政訴訟等六卷，又像 *Gaston Jeze* 的法國行政法，在總論以外，更分做公事務的觀念，公事務的人格，公事務的物，以及公事務的作用等部分。大凡主張行政法的編別標準應有法律上見地的理由無非說是凡屬法律學上的研究，其編制上的類別基礎，實有依據法律上性質的必要，換一句話說，就是要對於所研究範圍內的各種事項，準據法律上的性質加以分類。譬如說民法的研究範圍是私人相互間的權利關係；那末，就基據着私人的各種權利，從其法律上的性質就可分做物權法、債權法、親屬法、繼承法等部分。研究行政法的時候，對

於所觀察的對象也是應該注重牠的法律上的性質是怎樣，然後再決定其研究的方法。

上面所說的兩種編別標準原是各有各的理由，但却不能說誰的理由確係完全無缺，誰的編制確係至當不差。論者以爲從來行政法上的分類是國家學上的觀察法並不是法律學上的觀察法，這稱批評也未始不適合。不過行政法雖非行政學，但爲了分類上的便宜起見，在分門別類時參加一點政治學上的眼光，這種研究方法何嘗一定是錯誤呢？無論那一門科學，說到分類問題，常常是感覺到困難。把行政作用的目的作爲類別的標準，有時固然不免發生一種麻煩，就像公用徵收一項，Otto Mayer 說是根據向來的分類方法，這種行政就無可歸屬。像這樣舉例證明以行政目的爲標準的分類方法之不當，我却以爲同樣可以批評那種以法律關係爲標準的分類方法。現在且就我國所有關於行政法的著作加以說明吧，以法律關係爲標準的編別，如同朝陽大學法律科講義、行政法各論一門，便是分做警察法、公企業法及公物法、公用徵收法、財政法、軍政法、法政法及外政法，和自治行政法七部。就中像教育行政是歸屬於公企業法及公物法，這却不無問題發生了。因爲關於道路、鐵路、公共通信企業、貨幣

及銀行，權度的行政，原始產業的行政，以及工商業的行政都是歸屬在現代的經濟制度之下，但教育行政却是無關於經濟組織的，并且教育作用的本質比較其他一切公企業也有差別之點。在主張公企業的觀念可以包括經濟的事業以及關於精神的文化事業之立場上，以爲公企業的作用是不以權力的行使爲本質。凡是公企業的目的也和警察的作用相同，重在社會公益；也有和財政的作用相同，重在國庫的收入；不過說到手段，那就警察、財政等作用却是以權力之行使爲達到目的之方法；公企業却不然。這稱主張和我的意見確係有點不同，其不同之點是不在公企業作用的本質如何這一問題，而在教育是否屬於公企業的一種。公企業的作用固然不以權力的行使爲本質，但像強迫教育却是以權力的行使爲主要的手段；假使一國的教育行政不能從教育的基礎上運用國家的權力而謀國民教育的普及，那就這種教育行政永遠是不健全的。所以教育作用和其他行政作用的區別並不在是否以權力的行使爲主要手段這一點，同時牠和公企業就顯然有了界限。況且，公企業一語，我們不能忽略其經濟上的意義。假使說在經濟上的意義，企業是指農工商等物質上的財貨的生產事業而言，但在法律上的觀念，却專注重於是否以權力的行使爲

其本質；所以精神上或物質上財貨的生產，如果並非出於權力的行使，一概都屬於公企業的作用。這一類的主張，無論法理上的見解如何澈底；但把精神上和物質上的生產混在一起，却總不能說是如何切當。

這是我所承認的，不管編制的標準怎樣，總難求得一種十分精當的分類方法。本書雖則依從以行政目的為標準的編制，但却把經濟行政從內務行政中提出來獨立成為一編。歷來公法學者往往對於經濟、衛生、教育三種國家作用稱做助長行政，（也叫做保育行政）所謂助長行政無非說是這些國家的作用係以助長文化，增進人民福利為目的。但在現代國家，經濟行政已經不能包括於助長行政而歸屬於內務行政的範圍以內了。這是有了左列兩種理由：

（一）內務行政原是把維持社會的安寧秩序以及增進人民身體上、精神上、經濟上的利益作為直接目的之行政事務。因為國家的政務，其終局目的無不在於人民的利益；但直接目的却各有不同，如同軍務行政在於實力，財務行政在於國庫收入。不過呢，從來所看做以增進人民福利為直接目的之經濟行政，現在却使得我們的觀念有了變更。因為經濟行政之直接目的在於生產方法的改善；至於增進人民福利却是牠的終局目的。說得乾脆點，就是經濟行政

的直接目的在於經濟競爭上弱者的保護，不必空空洞洞的說是增進人民經濟上的利益了。

(二) 國家的職務有經濟的、有非經濟的、非經濟的國家職務像警察和海陸空軍、外交關係、教育、衛生等類，經濟的就是這些經濟行政事務了，經濟的和非經濟的之間，性質上是截然有別。況且，現代國家的職務從人類經濟的生活方面擴大到非常限度；於是在社會經濟政策上所決定的經由立法的程序，一概要歸行政機關去執行了。所以經濟行政一面是有擴大的範圍，一面是現代國家的主要職務，在性質上，在法律關係上，在行政作用目的上，處處不能和保安警察相提並論。

基於上述理由，在編制上經濟行政應該獨立成為一編；所以本書從第二編起，就分為內務行政、財務行政、經濟行政、司法行政、軍事行政和外務行政加以研究。

第二編 內務行政

第一章 概論

歷來學者間的通說，以爲內務行政是直接維持公共安寧秩序，增進人民福利爲目的之行政作用。在歐洲古代，內務行政是簡單得很，到了中世紀，所謂國家的職務還不過趨重在保安警察的事務罷了。至於文化事業的開展，經濟事業的保護，却在十六世紀以後，由於國家職務的擴張，於是內務行政方才跟着有了複雜而完備的組織。一般公法學者關於行政法上的著作，每每把內務行政分做兩大部分：（一）保安警察，（二）助長行政。所謂助長行政不僅是衛生和教育——這兩者是關於人民身體上和精神上的保育和發展，但却不生產的，非經濟的——就是經濟事業也包括在內。歐洲方面，內務行政是經過這樣的發展；至於我國行政組織向來是很簡單的，尤其在內務行政方面，最近才起來鬧着建設事業；不過呢，一般人對於內務行政的觀念仍舊是不大明白。前清時代，中央政府的六部組織，所謂內務行政的地位並非十分重要。那時吏部職掌文官的銓考，任免，黜陟，和封爵等事，原是無關於什麼警察行政和助長行政；戶部掌管天下土田、戶口、錢穀，以及平準出納等事，這是財務行政；兵部掌管武官的任免，黜陟，海陸的兵備，以及充實軍用品等事，這是軍事行政；刑部掌管編纂律例和全國的裁判事務，這是司法行政；此外像禮部掌管國家的典禮以

及關於教育貢舉等事，工部掌管公共工事，這些雖可算是屬於內務行政的範圍；但却並非直接為人民謀福利的行政作用。所以我國在二十年以前，所謂以上固然為規模粗具；不過實際上為人民直接謀福利的行政事務並不發達。現行制度之下，像行政院中設置內政部、實業部、教育部、交通部、鐵道部，如果依照一般的編別方法，把經濟行政稱做助長行政，那就現在內務行政組織的範圍確是廣大極了。

因為行政作用目的之不同，所以學者有把行政法各論分做軍事、外務、司法、財務，和內務五個部分，并且他們以為內務和財務的本體是純粹的行政，其他三種却是各有固有的事務，其本體並非純屬行政性質。要曉得司法作用的大部分本來是在於刑罰權的行使，和普通行政觀念不同；至於戰爭和外交不能算做純粹的行政却是為了牠們並非國家和人民間的法規秩序。還有把內務和財務稱做普通行政、軍事、外交，和司法稱做特別行政，這却無非要說明各種行政作用的性質罷了。

第二章 警察行政

第一節 警察的意義

警察是什麼呢？這可不是一個簡單的問題，雖則我們一經出門走到馬路上去便隨處可以碰見他。大凡一個站在崗位上的警士，我們固然能夠從他的地位，他的職務，他的行動推衍開來說明警察的一切；但是，關於警察的整個的意義最好是根據着法律上的性質去解釋。在法律上觀察起來，警察原是一種行政作用，這種行政作用基於警察法規而發生；但是牠的性質怎樣呢？在各種行政作用上，警察原有牠的特殊性質，這是可從左列各要點求得一個結論：

(一) 警察並非內務行政的全體亦非專屬於內務行政之一部。歐洲中古時代，警察的意義包括甚廣，十六世紀以後，所謂警察還是把軍政、財政、司法等事項牽涉在一起。到了十八世紀，司法、軍政、財政和外交等一切國家作用才從警察範圍中完全脫離關係；但警察的觀念仍舊含有內務行政全體的意義。後來因為十八世紀末期，自然法學派興起，倡導尊重個人自由，限制國家權力；於是警察的範圍限於防止危害和維持公安秩序，并且爲了內務行政範圍的擴張，其目的在於積極的增進人民福利；所以警察不復再有概括內務行政全

權的觀念。不過呢，警察一面既非內務行政的全體，一面亦非專屬於內務行政的一部分。因為警察可以分做保安警察和特種行政警察，前一種是有消極目的，防止一切危害的發生；後一種是有積極目的，保護特種行政的利益；如同森林、交通、衛生等特種行政警察。保安警察固然不失為內務行政系統下的一種分科；但特種行政警察却和其他行政都有牽連關係的。總之，說到警察的實質，在內務行政中雖則沒有特殊的領域；但是牠的作用却在內務行政中占有特殊的地位。

(二) 警察有限制人民自由的強制力並且這種強制力的行使直接而單純。人民依於憲法的保障而享有自由，所謂保障本有一定的限度；於是人民所得享有的自由權利就也不能沒有範圍。警察依從警察法規而行使公法上所付與的權力，在不妨害憲法所保障人民自由權的限度以內，得有一種限制人民自由的強制力。警察依法行使強制力而命令人作爲或不作爲的時候，其目的正是爲了維護公衆的自由權利。因爲個人自由權的行使有時越出安寧的軌道，陷於危險的狀態，以致妨害到公衆的權利；那末，警察所行使的強制力就是制止這種個人自由的最後手段。至於強制力之行使要直接而單純，

那就無非直接在於預防公共危害，維持安寧秩序，却並不涉及其他事項。譬如說因為修築馬路便遮斷車馬的通行；因為撲滅火災便拆毀鄰近房屋；這些都是警察強制力之直接而單純的運用。假使不是出於這種原因而行使強制力；如同強迫兒童去受義務教育或者是強制徵收土地；雖則同為國家權力的行使，對於人民加以強制力，限制他們的自由；但却不屬警察範圍以內。

(三) 警察是以維護公共的安寧秩序為目的。維護公共的安寧秩序原是警察的主要目的，所以當公共安寧秩序被妨害的時候，警察就得依法干涉。不過安寧秩序一語雖則是我們耳熟能詳，但却究竟作何解釋呢？據日本小原新三氏的主張，說是安寧屬於狀態，秩序屬於精神；保全秩序，便係安寧的原因；保全安寧，便係秩序的結果。這種解釋亦可說明安寧秩序在學理上的意義了。

(四) 警察是防止既發或未發的危害，却不問其原因出於人為或自然力。警察的目的既然在於維護公共的安寧秩序；那就消除社會上一般的障礙，自屬警察範圍內之事。不過危害的狀態有既發和未發的分別，危害的起因有人為和自然力的分別；警察所應防止的却包括一切的危害。德國學者雖有主張警察是專以消滅人為的危害為目的而施行的權力作用；其他由於自然力

所發生危害却不包含在內。這種學說的錯誤，在於把警察權發動的原因和其權力發動的對象混合在一起，以致有此不當的見解。要曉得警察權雖則只能對人行使，但其發動的原因却不必限於人爲的危害。至於危害的狀態或係既發，或係未發；如果是出於人爲的原因，那就未發危害的防止屬於行政警察，既發危害的防止常常屬於司法警察。不過出於自然力的危害却是又當別論；如同預防火災，屬於消防警察；預防傳染病，屬於衛生警察。等到自然力所造成危害一經發生，那就爲了救火，拆毀鄰近房屋；爲了防堵洪水，強制附近居民救護；這些都是行政警察的作用。

從上面所說各個要點看來，對於警察的意義，已經有了相當的觀念，就是警察便係以維持公共安寧序秩爲目的，防止人爲和自然力的危害，用強制力限制人民自由的行政作用。

說到警察的意義，還有一個問題須要連帶說明，就是警察和警察權的觀念不同。警察權是以警察爲目的之國家權力的發動，所謂警察意義的存在却並不限於這種權力的發動，凡是爲了警察之目的而發生的一切作用都包括在內。凡是以警察爲目的之作用，不必要對於人民發動了權力而後顯示出來；所

以巡警的站崗，察察官的巡查市街，雖則都是警察的作用，但却還沒有對於人民有了什麼權力的發動，不能稱爲警察權作用。總之，警察權是以警察爲目的而限制人民自由的國家權力作用，并且這種意義是目的上和手段上同其觀念，即使目的在於排除危害，但却並非出於權力作用的手段，就也不能算是警察權作用。這種警察和警察權的分別見解，雖非確論，但亦可以參照說明警察的意義是怎樣。

第二節 警察的分類

關於警察的分類，因爲標準不同，學者間的見解不同，就也沒有一般的類別方法。日本小原氏把警察分做平常警察和非常警察，平常警察再分爲行政警察和司法警察，行政警察更分爲保安警察和特種行政警察，保安警察又可分爲高等警察和私安警察。平常警察就是通常所存在的警察，非常警察却是當國家在戰爭時軍隊指揮官所行使的警察權。這種平常和非常的分別，在法律學上原是沒有多大的意義，又像緒方氏的分類方法是把警察分做（一）行政警察，這是爲達行政目的，預防公共危害，保全安寧的權力作用；（二）司法

警察，這是輔佐司法，制止人爲的危害，搜索和逮捕犯罪人，保持秩序的權力作用；（三）高等警察和普通警察，所謂高等警察便是維持國家社會的安寧秩序，普通警察便是保護個人的安寧幸福。這種分類說明也是缺乏完滿的理由。至於學者間又有國家警察和地方警察的分別，在分類方法上却也成爲問題。警察的分類，我們雖則並不視爲重要；不過要得到一個較爲適當的結論時，自須參照各種見解而採取一種通說如左：

（一）國家警察和地方警察 這種分類方法在歐洲方面固然是可以適用，凡屬國家機關所直接行使的警察叫做國家警察，由地方自治團體所行使的警察就叫做地方警察。至於不承認地方自治團體的自治警察制度，那就無所謂國家和地方的分別了。日本學者中有的主張屬於中央官署的是國家警察，屬於地方官署的是地方警察；有的主張涉及國家全體利害的是國家警察，涉及地方一部分利害的是地方警察。這種分別的標準原也沒有什麼價值；不過在歐洲，像普法等國把一部分的警察權委任給地方自治團體，形式上確有可以據爲分類標準之處。法國一七九〇年所規定的地方警察執行事務規則是有下列各項：（1）道路上的安全便利；（2）道路上的掃除，點燈，和排除危害物；（3）

危險房屋的拆除和修繕；(4)禁止居民拋弄危險物；(5)維持往來的秩序，禁止喧鬧；(6)度量衡小商貿的管理；(7)飲食店的管理；(8)火災和其他災害的預防及管理；(9)瘋人、獸疫、危險的防禦；(10)原野的管理。還有普國一八五〇年所公布的規則，凡屬地方警察應該管理的事項是：(1)關於身體財產保護等事項；(2)關於公共道路、公園、橋梁、河川、秩序安全和便利等事項；(3)關於市場和飲食物販賣等事項；(4)多數人集會地方維持秩序和適用法則等事項；(5)關於外國人和旅客居宿處所以及茶酒飲食店等事項；(6)關於生命和健康上保險等事項；(7)建築時所應注意火災以及其他有害公眾等事項；(8)關於田園、原野、牧畜、森林、葡萄園保護等事項。從法普兩國地方警察行政情形看來，比到國家警察，不僅形式上有了差別，並且警察權的行使只是限於一部分法定的範圍以內。

(二)行政警察和司法警察 這是把犯罪行爲做標準而分別警察的作用，大凡在犯罪行爲沒有發生以前就加以預防，屬於行政警察的範圍；如果在發生以後加以制止，那就屬於司法警察的範圍。這種分類方法是創始於法國，在思想上無非根據三權分立說而來。因為國家的權力作用既然是鼎足三分，行政和司法對立；所以警察的作用就也有了這種界限。但是學者批評這種分

類標準的，以爲司法警察作用的本體屬於刑罰權的作用，專受刑事訴訟法的支配，不受行政法規的支配。雖則執行這種作用的機關和警察權相關聯，然而嚴格說起來，警察權的作用應該限於行政警察。

(三) 保安警察和行政警察 保安警察是防止危害一般安寧幸福的警察。行政警察是防止危害特定行政事項的警察。這裏所稱的行政警察，小原氏把牠叫做特種行政警察，其目的在於增進一般的幸福。總之，前一種是有獨立的組織，後一種却附隨於其他行政，沒有獨立的作用，在名詞上，所謂行政警察有和保安警察相對立的，有和司法警察相對立的；不過這兩者的意義，却顯有差異。並且，因爲和保安警察相對立的行政警察是附隨於各種特殊行政警察，所以又有特種行政警察之稱。

(四) 高等警察和普通警察 保安警察更可分爲高等警察和普通警察；前一種是維持社會公共的安寧幸福而行使的警察，後一種是保護個人的安寧幸福而行使的警察；所以又有公安警察和私安警察的稱呼。反對這種分類的，以爲警察本來是要維持公安秩序，即使有時出於保護個人的行爲，實則關於個人的危害未始不涉及公共的安寧幸福。不過呢，保護個人的終局目的固

然在於公安秩序，但當維護個人安寧幸福時，也有全不關涉政治問題的；至於公共安寧幸福的維持自屬有關政治上的事項，所以高等警察也就是政事警察，所防止的危害關於現在政治上的秩序，至若普通警察却是不關政治，而為一種尋常警察事務。

第三節 警察權發動的範圍

警察權的發動處處涉及人民的自由；但是人民的自由却是非依法律不得侵犯；所以警察權的發動應在一定的法律範圍以內。並且，警察權發動的範圍可從消極和積極方面加以說明，所謂消極方面的範圍，就是警察所不得干涉的事項，這是如同左列情形：

(一) 屬於人民的私生活事項 警察能夠干涉屬於公生活事項，但對於人民的私生活却不容干涉。譬如說當夏天暑熱的時候，警察可以禁止遊人在公園裏面裸體，却不能禁止居民在自己家屋內有此同樣行為，這是為了公園是公眾游覽的地方，如有妨害公共生活的行為，警察就有權干涉；至於私人家庭裏面原是私生活的中心點，不論何種動作只要不對公共生活發生影響，警

察無從干涉。

(二) 屬於私權爭執事項，屬於私權爭執事項，如同關於債權債務的糾葛，財產繼承的糾紛，無論雙方已經發生訴訟，隸屬於法院管轄之下，或者爭端已起，却未達到訴訟的程度，一律和警察的作用無關，完全超脫於警察權活動範圍以外。

警察權所不得干涉的事項已如上面所說，至於警察權所得行使的積極的界限，那就也有一定的範圍，這是可從一般人民身體、財產、家宅三種對象研究其干涉的程度和範圍：

(一) 對於人民身體警察權所得行使的範圍，人民身體的自由，一面受憲法的保障，一面却又受法律的限制。我國從前曾經公布行政執行法，模倣日本的立法例，其中規定警察的直接強制，關於人民的身體、財產、家宅各點，足以說明警察權發動的範圍所在。大凡對於人民身體的干涉，必須限於一定之人和一定的條件，現在分說如左：

(1) 一定之人 所謂一定之人有如左列幾種：

(甲) 酗酒泥醉或瘋人發狂，非管束就不能救護他的生命身體的危

險以及預防他人生命身體的危險；

(乙) 意圖自殺，非管束就不能救護他的生命；

(丙) 暴行爭鬭，非管束就不能預防其傷害；

(丁) 其他認為須要救護或有害公安之虞，非管束就不能救護或不能預防危害。

上述對人管束，是有兩種目的：一則對於本人的救護，一則對於犯罪的防止。所謂救護本人，雖則同時涉及公共安寧；但是救護的本旨却注重在個人生命身體的保護。

(一) 一定的條件 警察管束須要對於一定之人行使，並須具備左列兩種條件：

(1) 拘束期間不得至翌日之日入以後。對於一定之人，行使警察管束時，拘束的時間不得延到第二日日入以後。即使管束的必要狀態仍舊沒有消滅；但在法定期間以前，必須將他釋放。

(2) 主管行政官署 這是行政官署的權限問題，非主管行政官署就不能行使這種權力。並且，負着這種專責的行政官署，便有警察官署的性質。

(三) 對於人民財產，警察權所得行使的範圍 人民的財產權固然是受有法律的保障，但除了土地徵收以外，在一定範圍內得被警察權所限制。不過這種限制出於防止危險的必要理由，却和土地徵收的性質不同，因為土地徵收的目的是在積極地增進人民的福利。關於財產警察權的行使，所應具備的條件，有如左列：

(1) 扣留、使用、處分或限制使用的條件 所謂扣留就是對物而爲一時的占有，和沒收的意義不同。沒收是剝奪所有人的所有權，歸屬於國庫；扣留却不過是暫時留置，將來須要發還。至於不發還時，必係另有其他條件可以依據，大凡對物扣留、使用、處分，或限制使用，應該有了左列情形之一：

(甲) 軍器、凶器，及其他危險物品，或有危險之虞的物品，若非扣留就不能預防危害；

(乙) 遇有天災事變及其他交通上、衛生上，或公安上，有危害情形，若非使用或處分其土地、家屋、物件，並限制其使用，却不能防護。

(丙) 物之扣留期間最長不得超過三十日；並且，被扣留的物如果不

(丁) 被扣留之物，如果依法律應該沒收或者應該變價發還，就該照辦。

(2) 歸屬的條件 被扣留之物本有一定的扣留期間，並且或歸公有，或歸私有，應有一定的歸屬。所謂公有，便是屬於國庫；私有便是發還權利人。究竟應如何歸屬，須要依照左列法定條件辦理：

(甲) 在一定期間內由權利人請求發還 扣留期間是不得超過三十日，扣留期間屆滿以後，如果尚在一年以內，那就隨時得因請求返還。

(乙) 一年內無人請求返還就歸屬於國庫 經過一年之久，仍舊沒有人請求返還，足見所有人已經拋棄權利，主管官署自屬未便永久扣留。

(丙) 非受許可不得私有之物未經許可時不受期間拘束 凡是非經行政官署許可不得私有的物件，歸於官署保管的時候，如果並非曾經受得許可，那末，這所有權應該屬於國庫。

(四) 對於人民家宅警察權所得行使的範圍 無故侵入他人家宅，在刑法上是設有專條。況且，人民的生活狀態有公私的分別，人民在家宅內的私生活本非警察干涉範圍所及；所以警察侵入私人的家宅或場所，必須限於左列

情事之一

(1) 認爲生命身體財產有迫切危害的時候，人民的生命、身體、財產，若被認為有切迫危害的時候，非入其家宅或其場所就不能救護；那末，警察也得加以干涉。這是因為人民的生命、身體、財產，本由警察擔任保護，所以當危害急迫之時，爲了公共及個人的安寧幸福起見，自有侵入的必要。

(2) 認爲有賭博和其他妨害風俗或公安的行爲，當認爲有了賭博和其他妨害風俗或公安的行爲，非入其家宅或其場所便不能制止或逮捕；那末，就也可以侵入他人的家宅或場所。不過這是要限於現行的行爲；否則，不能任意侵入。

因為警察權的活動，對於公生活可以干涉，但私生活却不許干涉；所以像旅店、酒肆、茶樓、戲館等公共生活集中的場所，警察權的侵入，就不受什麼限制了。

第四節 警察法規和警察罰

警察法規也是行政法規而爲國家的一種意思表示。大凡警察權的作用，本

不外於命令和強制；所謂命令就是國家爲了要保持或發生事實上的某種狀態，對於人民命他作爲或不作爲；至於強制却是依於權力作用，使其所命令的狀態能夠實現的一種手段，強制是有特定性的，對於各個的特定事件，始得行之；命令却是或有特定性，或有一般性；有時就各個具體的事件，對於特定的人行之；有時設定一般適用的抽象法則。前一種屬於警察處分，後一種却是現在所說的警察法規了。警察法規大都是關於制限人民自由權利的規定，但人民的自由權却是非依法律不得限制；所以警察法規應該出於法律上的形式，不過呢，在法律的委任範圍以內，發布限制人民自由的命令；那末，這種限制直接由於命令，間接却出於法律。法普等國關於警察法規的制定，大概是在一定的限度內，用法律委任給命令。法國一八三二年的修正刑法第四七一條規定違反基於行政權發布的適法命令以及市長或村長根據一七九〇年和一七九一年法律所發布的命令，處以一法郎以上，五法郎以下的罰金；這就是法國警察法規的基礎所在。還有普魯士的警察行政法規定凡是有警察權限的地方行政官署得發布警察命令，並得在九馬克以下的罰金範圍裏面設定罰則。要曉得行政首長和行政官署所能發布的法規命令，應該直接依於憲法的授權。

或者出於法律的委任，警察法規既然屬於行政法規之一部而爲行政官署所發布的法規命令，牠的制定，須要由於法律的委任而來，就也沒有疑義了。

警察法規的目的在於維持公共的安寧秩序；警察法規的內容或者是直接命令人民負擔作爲、不作爲，或容忍的義務，或者是賦與官署得爲特定的警察處分或警察強制的權限，並使人民負有服從處分，容忍強制的義務，或者是對於一定的作爲須要經過官署的許可。凡此種種若經人民觸犯時，那就設有一定的制裁。所謂警察罰則就是實施這種制裁的一種方法，並且不論警察法規的形式是爲法律或爲命令，這種罰則的性質却是一樣。依於警察罰則而行使的制裁叫做警察罰，大凡刑罰中有刑事罰和行政罰的分別，警察罰却是屬於行政罰。警察罰是人民對於違反警察義務時所受的制裁，刑事罰却是對於刑事犯罪人的制裁。因爲刑罰上既有警察罰和刑事罰這種差別，同時也就發生了警察犯和刑事犯性質上差別的問題。在學說上關於警察犯和刑事犯區別問題的見解，約有左列三派：

(一) 無差別說 這是主張警察犯和刑事犯性質上並無何等差別，他們以爲警察犯所違反道德的程度，雖則較爲輕微，但是道德違反程度的輕重常

常跟着時代和事件而發生不同的觀察，並無一定的具體標準。這一說是把刑罰的觀念偏向於道德方面，說是警察犯處罰的理由，在於他的行為違反道德。和刑事犯既然沒有什麼差異，所以這兩者的性質是相同的。這種見解把道德觀念橫梗在法律論中，當然沒有完滿的結論了。

(二) 權利毀損說 這一說主張刑事犯是權利毀損的行為，警察犯却還沒有毀損權利，不過是一種得為處罰的行為。這一派學說中尚有左列兩種不同的見解：

- (1) 把是否對於權利的行為當作區別的標準 這是以為刑事犯是特種的行為，不待國家的命令或禁止當然看做毀損國家或人民的權利，因而須受一定的懲罰。至於警察犯的行為本非當然違法的行為，不過曾經國家特為禁止，對於這種禁令的違反，國家認為妨害社會一般的利益，因而處罰。兩者的行為性質上本已有了差別，所以警察犯和刑事犯是不能等量齊觀。
- (2) 把毀損的有無當作區別的標準 這是以為危害和毀損是相對立的，凡是行為僅有一種危害却還沒有構成實際的毀損，叫做警察犯；否則，就是刑事犯了。

(三) 法益的具體侵害說，這一說雖是進步的學說，但却仍舊着重在權利是否毀損這一種區別的標準，不過他們所主張的權利毀損是指法益的具體侵害而言，所謂法益便係生命、身體、自由、名譽、信用、財產，以及公務員的職務，國家的武力等類，凡屬立法者認為有法律上的價值而為法規所保護的一概包括在內。至於法益被侵害的狀態，却有兩種分別：一種是直接的毀損，一種是具體的危害。侵害他人法益時，無論是直接的毀損或具體的危害，都要屬於刑事犯的範圍。此外還有各種特定的行為，僅有抽象的足以發生法益危害之虞，雖被法規所禁止，但其禁止的理由並非為了對於特定事件有何危害。這一種行為被禁止的理由，無非是足以發生危險，却並沒有直接的毀損或具體的危害；所觸犯的禁令，不過是法規的違背罷了，並非另有毀損或危害的具體事實之存在。因此，這些觸犯禁令的行為，只是警察犯而非刑事犯。

第五節 警察處分

警察處分是國家一方面的行為，對於具體的事件依於警察權而決定國家和人民間的法律關係。警察處分和其他行政處分相異之點就在這是警察權

的作用，並不是通常行政行爲。至於警察處分和警察法規的區別，那就在於前一種所決定的却是一般的關係而屬於抽象的觀念。並且，警察處分的內容，固然包括着作爲令和不作爲令；但是既有命令他人擔負特定義務的權能，同時自然也有免除其所命令的義務之權能。所以警察處分可以分做警察命令和警察許可兩種：警察命令就是以命令人民爲特定的作爲或不作爲爲內容的警察處分；警察許可却是依據警察法規，就一般所禁止的事項，對於特定人却解除這種禁止，容許他得爲特定行爲的權力作用。

警察命令的內容，既然在於命令人民爲一定的作爲或不作爲，所以就有作爲令和不作爲令的分別。大凡警察權的活動爲了要達警察目的，消極和積極兩方面都要顧到。消極的禁止他人作爲，有時更須積極地命令他人爲特定行爲。還有一種命令的內容是命他人擔負容忍的義務，這就是在國家對於特定人的身體或財產加以實力時所負不可抵抗的義務。關於警察命令，我們尙須注意的就在牠處處要拘束人民的自由；所以無論牠的內容怎樣，却必須基據着形式上的法律或法規命令。大凡法令上所規定的每有在一定範圍以內，賦

與官署自由裁量的決定權；那末官署在此範圍內所爲的警察處分就叫做裁量處分。至於法令裏面已經有了明白詳細的規定，那就官署祇能對於合乎法定條件的情事或原因而爲一定的處分，却無自由裁量的餘地，這就叫做執行處分。雖則學說上或立法上也有認爲裁量處分和執行處分的區別屬於法律問題和公益問題的區別標準，凡是裁量處分祇能發生適當和不適當的問題，却無關於法律的違反與否；實則不然，要曉得裁量處分，在發布命令的官署雖有自由伸縮的餘地，但却必須限於一定的範圍以內，如果超出這法令上所規定的範圍而自由裁量，那就當然要發生違法的問題。上面所說的都是關於警察命令的性質以及法律上的根據怎樣，但當官署發布警察命令以後，其所發生的效果又是怎樣呢？所謂警察命令的效果，便係使那受令的人負有依從這命令的內容而實行的義務，不過呢，這種義務有時直接根據着法規發生，有時却基於警察處分而發生。但是，所謂基於警察處分而發生，並非警察處分的本身能夠完全產生這種法律上的效果，必須限於官署所爲處分不背於所根據的法令的效力，然後警察處分的效果，方能完全發生。因此，裁量處分和執行處分所發生效果的情形並不相同。凡屬執行處分，在法令裏面本已確定人民所

應擔負的義務那就處分的效果無非實現這種義務罷了。至於裁量處分雖則效果的發生是以適合該處分所依據的法律的效力為前提；但當自由裁量的範圍以內，處分的本身也未始不能發生法律上的效果。並且，自由裁量的範圍越廣，那就本於處分所發生效果的程度，亦是越發增加。

警察處分可以分做警察命令和警察許可，所謂警察命令已在前面說明；至於警察許可就是基於警察法規對於特定人解除一般的禁止。大凡以社會利益為目的而為一般禁止的行為，却在一定條件之下，對於特定之人特為解除這種禁止，這就叫做警察許可；如同跳舞場或飲食店等營業許可，戲館或遊藝場的建築許可等類。警察許可須有法令上的根據，並且要以明文禁止為前提。假使法令上並無禁止明文，那就無所謂義務的解除。還有一層，凡屬可得許可的事項，一面是以法令禁止為前提，一面却以並非絕對禁止為必要條件。法令上常有對於特定事項加以禁止，同時却附有准許解除禁止的條件。這種附條件禁止的事項原是一種相對的禁止；那末，被禁止的行為本非絕對妨害公共安寧秩序的事項，警察許可就是專對這種事件而發。警察許可也和警察命令一樣，主管官署或者可以自由裁量，或者只能依照法令上所規定的原因和事

件執行。凡屬可以自由裁量的事件，必係法令上只規定一個相當的範圍，至於應該具備怎樣的條件才得許可，那就主管官署儘有自由裁量的餘地，這就叫做裁量許可。有時法令上對於應受許可的事項，規定得甚為嚴密，主管官署只能審查人民聲請許可的事件是否合於法定條件，這就叫做法定許可。

第六節 警察的強制執行

違反警察命令的人，雖則有警察罰加以制裁；但是僅僅靠着制裁的力量，却還不夠貫澈警察行政的意思，所以要達警察命令的目的，就不能不認許強制執行的方法。這種強制的法令不外於（一）對於人民積極的違反法規，須要強制他不作為；（二）對於人民消極違反法規須要強制他作為。不過呢，人民對於國家的服從，國家對於人民的強制，其程度怎樣，自當在法規上設為明白的規定。在日本，是把這種強制的方法規定在行政執行法中，我國當民國二年四月一日也曾公布行政執行法，後來又在民國三年加以修正，該執行法第一條是：『該管行政官署因維持公共之安寧秩序，保障人民之自由幸福，及執行法令，或本於法令之處分，認為必要時，得為間接或直接強制處分。』這種強制

處分是可以大別爲：（一）間接強制處分；（二）直接強制處分。

（一）間接強制處分　間接強制處分更可分爲（1）代執行；（2）處三十元以下的過怠金。這兩種處分不是預爲告戒，却不得爲之。但當應該實施代執行的時候，如果有了緊急情形，却不在此限。

（1）代執行　凡依據法令或該管行政官署本於法令的處分，使人負有特定的行爲義務而不履行時，由官署自爲或使第三人代爲，因而對於負有義務的人徵收其費用的處分，就叫做代執行。不過代執行的性質只能適用於負擔作爲義務而不行爲的人，至若對於有不作爲義務的人却不能實施，有時對於特定作爲的義務，也有無從適用代執行的場合；如同兒童種痘的義務，雖則是作爲義務，但當不履行的時候，却是無從替代。並且，有了代執行的情形而不能實施間接強制處分，那末，就可以適用直接強制處分的方法。

（2）過怠金　這種間接強制處分的實施，是要具有左列情形之一：

（甲）依法令或本於法令的處分，本人負有行爲義務而不爲，並且這種行爲並非他人所能代爲。

（乙）依法令或本於法令的處分，本人負有不行爲的義務，却仍舊爲

之。

過怠金在學理上稱做執行罰，所謂執行罰本是一切行政上的強制手段，不僅限於警察強制。不過當實際上適用的時候，常常是屬於警察強制。執行罰實施時，應該經過一種預告程序，這種預告無非是依於勸戒和注意的方法使那義務人履行義務。並且，所謂預告須要明示應受代執行或執行罰的附條件義務，不是一種單純警告性質。因為警察所為的警告也是一種強制方法；不過內容簡單，對那受警告的人就此存在的義務加以注意，却非另有新義務的擔負。關於預為告戒這一點，在代執行，凡主管官署認為有了緊急情形，就可省略這種程序；但在執行罰，那就無論如何，必須經過預告程序，始能處以過怠金。

(二) 直接強制處分 直接強制處分，就是該管行政官署執行法令或本於法令的處分所命之行為或不行為，認為必要時以及關於得為代執行或執行罰的事項，却認為不能行間接強制處分或者認為緊急時，那就直接強制義務人作為，或不作為以求達到行政目的之手段。如果把這種意義分析開來說，可以得着左列各種實施直接強制的條件：

(1) 執行法令所命的行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(2) 執行法令所命的行爲，認爲必要的時候；

(3) 執行法令所命的不行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(4) 執行法令所命的不行爲，認爲必要的時候；

(5) 本於法令的處分所命的行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(6) 本於法令的處分所命的行爲，認爲必要的時候；

(7) 本於法令的處分所命的不行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(8) 本於法令的處分所命的不行爲，認爲必要的時候。

關於直接強制處分，爲警察權活動時，是干涉人民自由權的最重要部分。（參看第三節警察權發動的範圍。）並且，所謂警察強制，在學理上也有把牠分做下列兩種：（一）遵由強制，（二）實力強制。所謂遵由強制，就是對於不遵

行警察命令的人，強制他使他遵行的行政作用，實用遵由強制的方法，更可分爲警告，代執行或執行罰的預告，以及執行罰三種。這三種方法的目的，都是使那義務人自己履行其義務，所以屬於間接強制的手段。至於實力強制，却是以直接的實現爲目的，和遵由強制僅以意思的壓迫爲目的自有不同之處。不過呢，在實力強制中原有代執行和直接強制兩種方法，性質上也有不同：前一種是依於他力代爲執行，後一種却是直接強制本人的自力履行。並且，直接強制和行政上的即時強制還有差別。因爲直接強制是被強制的人本來負有應盡的義務，却不爲履行時所適用的方法；但那即時強制却是由於被處分的人並非限於負有應盡的法定義務，不過危害迫在目前，不能循行命令或警告等程序；於是法律上方才容許即時強制的實施。即時強制所得實施的情形，須要合於緊急狀態這一條件。所謂緊急狀態，有如左列情形：

- (1) 水火災害或因其他天災地變，不得不施行應急的防禦手段；
- (2) 個人的生命，身體，或財產有了急迫的危害，若非急行防護，勢必發生實害的時候；
- (3) 對於將有犯罪行爲發生時所施行緊急防止手段；

(1) 防禦公有物或公共設備之目前急迫的危害。

上面所說的即時強制或為即時的代執行，或為即時的直接強制，都是為了解決迫在眉睫，確有即時排除的必要；於是國家行使緊急權，侵害人民的正常權益，發生下列幾種結果：(1)對於人得為管束；(2)對於物得扣留、使用、處分，或限制使用；(3)對於家宅及其他場所得侵入搜索。不過這種緊急權的行使，雖則是警察行政上的緊急作用；假使現行法令上沒有根據，那就警察官署濫用起來，却也很能夠妨害人民的福利和自由權利。我國行政官署對於這種權力的法律上根據向來是極不注意，所謂行政執行法，莫說現在，就是從前也何嘗被人重視。

第七節 保安警察

第一款 保安警察的一般觀念

保安警察並非專為保護特定行政利益的警察作用，乃是防止對於一般公共安寧幸福之危害的警察；所以牠是獨立成為一部分的行政行為。保安警察

中還有所謂非常保安警察，適用於國家發生非常事變的時候。保安警察原是在平時防止對於公共安寧幸福的危害，至於到了國家發生事變的時節，已經不是普通保安警察的力量所能應付；所以要憑藉國家的兵力，方能達到保安的目的。不過呢，非常保安警察原是不受行政法規的拘束，在研究行政法各論時，無非附帶及之。

保安警察既然是防止對於公共安寧幸福的危害，但危害的原因所在，不外於有危險性的人物和行為。所以關於保安警察的事項分類，也有把牠分做（一）關於特殊之人的保安警察事項，（二）關於特殊之物的保安警察事項，（三）關於特殊之行為的保安警察事項。又有把保安警察分做高等保安警察和普通保安警察；前一種是防止從多數人所生的危害，或者這種危害可以遍及於多數人；如同出版警察和集會結社等事項。至於普通保安警察，乃是防止各個特定人所生危害的行政作用；如同對於特殊之人或特殊之物的警察。這些分類方法本無多大關係，現在還是把重要的屬於保安警察的事項，直率地分做出版品、結社和集會，有危險性的特定人，有危險性的特定物，以及非常保安警察各款分別論究。

第二章 出版品

第一項 出版品的意義

當研究出版警察時，首先所要解決的就是什麼是出版品呢？我國十九年十二月十六日公布的出版法第一條所認定的出版品便是用機械或化學的方法所印製而供出售或散布的文書圖畫。就此定義，可得分析說明如左：

(一) 用機械或化學的方法印製 這是指出出版品的印製方法而言，凡是用抄寫方法的書狀不能稱為出版品，必須限於用機械印版或化學材料印製。凡屬木刻、石印、鉛印、銅版，以及複寫版等都是印製印刷品的方法，並且這比重在印製方法的差別，却不論結果如何，假使用人工抄寫數百份，裝配成書，也非出版品。

(二) 文書圖畫 凡屬新聞紙類、書籍、圖畫，固然是出版品，就是影片也可包括在內。所謂影片並非活動的電影片，却是指那風景、人物、新聞攝影而言。此類文書須用機械印刷或化學材料印製而成，方能算是出版品；否則，關於文書

或圖畫的撰作，那就屬於著作範圍了。

(三) 出售或散布 所謂出售或散布，也是構成出版品的要件，這是對於多數特定或不特定的人發行的意思。學者間也有主張散布是向着多數不特定人發行，實則不然，即使對於多數特定人傳播這一類的文書，就已成為出版法上的出版品。不過像這一類用機械、印刷，或化學材料印製的文書，如果僅供著作者自己珍藏之用，並不向外出售或發布，那就可以不受法律的干涉。至於出售和散布的分別，前一種是有償發行，後一種是無償發行，雖則發行的方法有異，但把思想傳播於一般公衆，却是一樣。

關於出版的立法，本有兩種主義：(一) 預防主義，(二) 鎮壓主義。前一種是以預防妨害公安的出版品為目的，須在出版以前，由該管官署加以審查許可；後一種是在出版時不加干涉，不過認為妨害公安時，然後加以鎮壓。本來出版自由，應受憲法上的保障，對於人類思想的壓迫，決無良好的結果。況且，出版品如有妨害公安之處，在刑法上本已有了專條，如同第一百六十條的妨害秩序罪，足以防止一切，更何必在出版以前剝奪人民的出版自由。從前我國出版法已經備受非難，而現行的出版法上所規定的登記辦法也是採取預防主義。

哩。

第二項 現行法上出版品的種類

我國出版法上關於出版品的種類是列記的，規定在第二條，分為左列三種：

(一) 新聞紙 這是用一定名稱，每日或隔六日以下的期間繼續發行的出版品；例如日刊，三日刊等類。新聞紙的號外或增刊是視為新聞紙。

(二) 雜誌 這是用一定名稱，每星期或隔三月以下的期間繼續發行的出版品；例如星期刊，月刊，半月刊，或季刊等類雜誌的號外或增刊也是視為雜誌。

(三) 書籍及其他出版品 凡屬新聞紙和雜誌以外的出版品都是屬於這一類。

出版法對於出版品的分類所認定的標準，重在其繼續發行的期間，却不重其內容性質怎樣；所以每日或隔日發行的，不論牠是記載新聞的，講論學術的，或侈談風月的，一概稱為新聞紙；至於每年發行一次，雖則純屬紀載一年來有系統的新聞，但却歸入到第三類所謂書籍及其他出版品了。

出版法上所稱發行人，著作人，和編輯人，都有法定意義，比到普通我們對於這幾個名詞的見解有點不同；現在分說於左：

(一) 發行人 這是主管發售或散布出版品的人。

(二) 著作人 這是著述或製作文書圖畫的人，其他還有左列四種人是在法律上視為著作人的：

(1) 筆記他人的演述登載於出版品或令人登載之者，那就筆記人視為著作人；但是演述人對於這種登載，如果特予承諾，也應同負著作人的責任；

(2) 關於著作物的編纂，其編纂人視為著作人；但是，原著作人對於這種編

纂行為，如果特予承諾，也應同負著作人的責任；

(3) 關於著作物的翻譯，其翻譯人視為著作人；

(4) 關於用學校、公司、會所或其他團體名義著作的出版品，其學校、公司、會所，或其他團體的代表人視為著作人。

(三) 編輯人 這是掌管編輯新聞紙或雜誌的人。

(一) 新聞紙或雜誌 新聞紙或雜誌的發行，在我國法律上是採取預防主義的，出版以前，須要履行登記程序。大凡新聞紙或雜誌的發行人，應在首次發行期十五日以前，用書面陳明法定款項，呈由發行所所在地所屬省政府或隸屬於行政院的市政府，轉內政部聲請登記。所謂應用書面陳明的法定款項，如同(1)新聞紙或雜誌的名稱；(2)有無關於黨義，黨務，或政治事項的登載；(3)刊期；(4)首次發行的年月日；(5)發行所和印刷所的名稱及所在地；(6)發行人和編輯人的姓名，年齡，和住所；如果各版的編輯人互異，那就各該版編輯人的姓名，年齡，和住所。

新聞紙或雜誌的登記，是以內政部主管為原則；但若有關於黨義或黨務事項的登載，那就還要經由省黨部或等於省黨部的黨部向中央黨部宣傳部聲請登記。聲請登記，是不收費用的；但新聞紙或雜誌的編輯人或發行人却有下列消極資格的限制：(1)在國內沒有住所；(2)禁治產人；(3)被處徒刑或一月以上的拘役而正在執行之中；(4)褫奪公權，尚未復權。

新聞紙或雜誌在發行以前，應該聲請登記；在發行時，還要把二份寄給內政部，一份寄給發行所在地所屬省政府或市政府，一份寄給發行所所在地的

檢察署，以便監督；至於有關黨義或黨務事項之記載的新聞紙或雜誌，還要把一份寄給省黨部或等於省黨部的黨部，一份寄給中央黨部宣傳部。
 (二) 書籍及其他出版品 新聞紙或雜誌是要在出版以前聲請登記的，但書籍及其他出版品却不必事前登記，據出版法上所規定的干涉方法是有左列兩種：

(1) 發行書籍或其他出版品的人，應該在發行時把二份寄給內政部，并且改訂增刪原有的出版品時，也是一樣；

(2) 凡屬書籍或其他出版品，應該在末幅記載發行人的姓名，住所，發行年月日，發行所和印刷所的名稱及所在地。

(三) 有關政治的傳單或標語 凡屬通知書，章程，營業報告書，目錄，傳單，廣告，戲單，秩序單，各種表格證書，證券，以及照片，雖則也是出版品；但在法律上是不必受檢查的。不過呢，有關政治的傳單或標語，是要取得該管警察機關許可的；否則，不得印刷或發行。

言論自由和出版自由在出版法上是有限制的，這種限制還可分做尋常限制和非常限制兩種說明於左：

(一)尋常限制 無論何時，出版品對於下列事項是不得記載的：

- (1)意圖破壞中國國民黨或三民主義者；
- (2)意圖顛覆國民政府或損害中華民國利益者；
- (3)意圖破壞公共秩序者；
- (4)妨害善良風俗者；
- (5)禁止公開訴訟事件的辯論。

(二)非常限制 這是當非常事變發生的時候，臨時命令禁止或限制出版品關於某種事項的記載；如同戰時或遇有變亂及其他特殊必要時，得依國民政府命令之所定，禁止或限制出版品關於軍事或外交事項的登載。這是規定在出版法第二十一條；不過我們須要注意的，言論自由和出版自由原是非法，不得停止或限制；出版法第二十一條所規定的非常限制雖則授權於命令，但是這種命令必須出於國民政府之所定，方能發生法律上的效力。至於省政府，縣政府，或一切警察機關却是並無權力可以限制或禁止出版品關於

軍事或外交事項的登載。

出版品的登載出售，和散布，如果違反出版法，那就所受的行政處分可以分做左列幾種：

(一) 禁止進口 這是對於國外發行的新聞紙或雜誌所為的處分。

(二) 停止發行或扣押 扣押就是把出版品扣留起來，以便防止牠的散布。

(三) 紹正或報告 這是一種輕微的行政處分。

(四) 罰金 出版法上設有專章，規定各種罰則。

第三款 結社和集會

(第一) 結社 結社是以自由的意願求達特定的共同目的之多數人集合而成立永續的團體。結社和集會比較起來，雖則都是依於特定的共同目的而為多數人集合的一種狀態。不過呢，集會是多數人一時的會合，而結社乃是永續性的團體組織；集會的多數人是不特定的，而結社却是限於特定多數人的團結關係。並且，結社又和依據法規而設立的團體性質不同，所謂依據法

規而設立的團體，如同商會、同業公會、工會或漁會等類，在人民團體組織方案上稱爲職業團體，因爲職業團體是依法有組織的必要，並非出於團體員的自由意旨。至於結社却以自由意思的集合爲要件。據第三屆中央執行委員會第二次全體會議議決的人民團體組織方案，所指人民團體除了地方自治團體以外，是分做職業團體和社會團體兩種：

一 職業團體爲農會、工會、商會等。

二 社會團體爲學生團體、婦女團體、及各種慈善團體、文化團體等。

上列兩種團體，職業團體和社會團體，都不是政治結社，這是因爲國民黨要一黨專政，不容許黨外另有政治的結社；所以人民團體組織方案上只承認職業團體和社會團體。職業團體固然不能算是結社，至於社會團體中如果是要依據法規而成立的團體，並非出於自由意思的結合，那就也不是我們向來所說的結社。從來關於保安警察上所研究的結社，大概分爲下列的三種：（一）政治結社，（二）非政治結社，（三）祕密結社。通常立法上和學理上也有左列幾點可以說明：

（一）祕密結社的禁止 紘密結社是關於組織方法、主旨，以及一切行動，

對外一概保守祕密，不使公眾聞知。這種祕密團體的組織，不問牠是否政治結社，在各國立法例上大都禁止。因為祕密行動，集合了多數特定人，常常是釀成不良的結果而妨害到公共安寧幸福。

(二) 政治結社的干涉 人民的結社自由，往往爲了政治的原因而受到干涉。所謂政治結社的干涉方法或者是限制社員，或者是使其履行報告的義務。至於非政治結社，那就不受嚴格的監督了。現在國民政府對於黨外的政治結社原是禁止的；對於社會團體，亦要在黨部指導，政府監督之下組織之，並須依法呈請政府立案。

(三) 集會 關於集會的干涉，因爲集會的方法和目的各有不同；所以警察權活動的範圍也就跟着不同。集會雖則是爲達一定的共同目的，會合多數的人於一處；不過共同目的有關於政治的，有不關政治的；會合的場所有在屋內的，有在屋外的。大概關於屋外的，政治的集會，警察上的監督是較爲嚴重。至於一般集會所常受的限制，約有左列幾點：

(一) 有犯罪性言論的制止 在集會時，所有言論演講如果是煽動曲庇或贊賞救護犯罪人，刑事被告人，或陷害刑事被告人，以及含有其他犯罪性質，

或者足以認為有危害安寧秩序或妨害善良風俗之虞；那末，就得加以制止。

(二) 解散 解散是保安警察對於處理不法集會的重要手段；不過解散權的行使，原是妨害人民的結社自由，須有法規上的根據。我國已廢止的治安警察法上會有這種規定。

(三) 攜帶品的限制 凡屬軍器，爆裂物等在集會時是不准攜帶，像德日等國立法上都有明文規定。我國工會法第二十七條規定不得有『集會或巡行時，攜帶武器』的行為，足見集會時的攜帶品，是受有法律上的限制了。

(四) 演講討論時所用語言的限制 德國的集會結社法上曾經規定公開的集會，議事時要用德國語言。這是無非為了監督上的便利起見，對於公安却是沒有什麼關係。

第四款 有危險性的特定人

所謂有危險性的特定人，就是在一定狀態之下的人，對於公共安寧秩序帶有危險性質。關於這些特定人的處理，如果目的在於消極地排除一時的危害；確是屬於保安警察範圍以內。民國三年所頒布的預戒法（現在已不適用。

（一）規定應受預戒的人是限於下列幾種：

（一）沒有一定職業，却常有狂暴的言論行爲；

（二）妨害他人的集會或者欲行妨害；

（三）不問公私，干涉他人的業務行爲，妨害他的自由或者欲行妨害；

（四）不知檢束，常有破壞社會道德或阻撓地方公益的言論行爲；

（五）意圖妨害他人的集會或他人的義務，或欲行妨害因而使用有上術

（一）款至（四）款情形的人。

這種預戒法原是仿照日本明治二十五年一月勅令第十號的預戒命令，徒然侵害人民的自由，助長行政官吏的權威，却在實際上絲毫無補於公安秩序。此外在達察警法上關於特定人所設的一般罰則，是有左列幾種：

（一）遊蕩無賴，行跡不檢者；

（二）僧道惡化，及江湖流丐強索錢物者。

上面所說的兩種人都有妨害安寧秩序之虞，所以爲達保安警察之目的起見，一概處以十五日以下的拘留或十五元以下的罰金。據達警罰法第四十三條規定，除了上述兩款以外，還有（三）暗娼賣奸，或代爲媒合，及容留止宿者；

(四) 召暗娼止宿者 (五) 唱演淫詞、淫戲者，該本條的規定是屬於妨害風俗一章裏面，雖則（三）（四）（五）三款是妨害風俗的事項；但（一）（二）兩款所謂遊蕩無賴以及僭道惡化，確是直接有關安寧秩序的妨害，應該歸入關於特殊之人的保安警察事項。

第五款 有危險性的特定物

有危險性的特定物應受保安警察管理的，或者是軍用槍砲子彈和其他有爆裂性的危險物，或者是衛生上有危害的物品，後一種本已涉及衛生行政；至於保安警察上的重要事項，却是危險物的管理。凡屬軍用槍砲子彈的製造或販賣，本當歸於國家的獨占事業，就是持有和攜帶也要限於軍人、警察，以及由於職務的必要，或經政府許可；否則，私人是不得製造、持有、販運或買賣。我國現行法令，關於危險物的監督管理，可以分做左列兩項說明之：

(一) 軍用槍砲子彈的取締 據民國十七年十月二十五日軍事委員會呈准的軍用槍砲子彈取締條例，內中要點是：

(1) 意圖爲犯罪之用而製造或持有軍用槍砲子彈，或販運、買賣者，處六月

以上、五年以下有期徒刑，其意圖供給他人犯罪而製造、持有、販運或買賣者，亦同。

(2) 未受允准委任而製造、持有、販運，或買賣軍用槍砲子彈，不能證明出於正當的理由，處三年以下有期徒刑、拘役，或五百元以下罰金。

軍用槍砲取締條例的內容雖則屬於刑事法規的性質，但是該條例第三條却規定巡警所負處分這種犯罪事件的責任，那就屬於保安警察職務上的事項了。

(二) 違警罰法上的一般罰則 雖則不是軍用槍砲子彈，但却尚有其他物品或關於物品的狀態，在公安秩序上有了足生危害之虞，所以違警罰法中對於左列各種就也設定十五日以下的拘留或十五元以下罰金的違警：

- (1) 未經官署准許，製造或販賣烟火；
- (2) 在人烟稠密的地方，燃放烟火以及一切火器；
- (3) 發見火藥以及一切能夠爆裂的物品，却不去告知警察官署；
- (4) 未經官署准許，攜帶凶器；
- (5) 在人家近傍，或山林、田野中濫行放火。

第八節 非常保安警察

保安警察的執行，其最大力量的表現，當然是倚賴於兵力的使用。軍隊的組織，本非出於警察的目的；不過在那非常變故發生的時候，警察的力量不足維持，那就需要軍隊的輔助了。大概由軍隊執行警察的職務，不出下列兩途：

(一) 基於地方行政長官的請求。(二) 基於戒嚴令的宣告。在第一種情形，因為地方上突然發生暴動，通常警察無從鎮壓，那末，軍隊得因該管地方行政長官的請求，發動其固有的軍令權，行使警察權的任務。至於戒嚴，就是在戰爭或非常變故發生時，用兵力警戒全國或一地方，因而宣告現行法規效力的全部或一部暫行停止。戒嚴原是國家權力上的一種非常作用，影響到憲法上所保障的人民自由權非常重大；所以戒嚴的宣告屬於憲法上的立法事項，并且應該屬於國會的權限。但在我國，從前有戒嚴法（民國元年十二月公布）戒嚴的宣告是行政首長的職權，現今却有戒嚴條例（民國十五年七月二十九日國民政府公布），由總司令宣告戒嚴或使宣布之。戒嚴的事由，據戒嚴條例第一條所明定的是：『國民政府在用兵時期內，對於所轄地域為確保戰地及

內地之安寧秩序起見，」還有戒嚴地域却是分爲左列兩種：（戒嚴條例第二條。）

（一）警備地域 這是留守部隊分防地區域內爲了預防非常事變的發生，應行警戒的地域。

（二）接戰地域 這是前方作戰區域，凡對敵攻擊，防禦的地帶都是。

戒嚴一經宣告，凡屬地方行政以及司法事務都要受到影響；不過警備地域和接戰地域的情形，却有區別：在警備地域，凡屬該地方行政及司法事務限於和軍事有關係的，其管轄權便移屬於各該地的最高軍事長官。在接戰地域，是有下列三種辦法：（1）該地域內地方行政及司法事務的管轄權移屬於該地的最高軍事長官；（2）和軍事有關係的民事，刑事案件由軍事裁判機關會同審判；（3）接戰地域裏面如果沒有法院或者和其管轄法院交通斷絕的時候；那末，就是無關軍事的民事及刑事案件也歸軍事裁判機關裁判。（戒嚴條例第五條至第八條。）

戒嚴地域內，司令官的權力，能夠執行左列各款事項，却不負因執行所生的損害責任：（戒嚴條例第九條。）

(一) 取締認爲與軍機有妨害的集會結社罷工罷市或新聞雜誌圖書各種印刷品；

(二) 民有物品可供軍需之用，如果爲了時機的必要，就得禁止輸出；

(三) 檢查私有槍砲、彈藥、兵器、火具及其他危險物品，有時機的必要，就得押收或沒收；

(四) 拆閱郵信電報；

(五) 檢查出入船舶以及其他物品，或在必要時得停止水陸的交通；

(六) 監督指導各地民團、農團等，如果各團體中有了不法的行爲，以致妨礙軍事動作，就得由總司令隨時勅令繳械解散；

(七) 因爲作戰上不得已的時候，破壞人民的不動產，但却應該酌量撫卹；

(八) 接戰地不論晝夜，如有必要的時候，就得搜查家宅、建築物，以及航行的船舶等；

(九) 寄宿在接戰地域內的人民，由於時機的必要，就得命其退出。

第三章 衛生行政

衛生行政關於一國民族的健康，人口的消長。我國現在雖則沒有什麼精密的衛生統計，但是國民身體的不健康，平均壽命的短促，人口死亡率的增高，保健事業的不發達，却已成爲無可諱言的事實。現在國民政府對於國民衛生一項，姑且不論實際設施上的成績如何，但從法令章則方面看來，凡是關於傳染病的預防；醫師、藥師、助產士，和醫院的管理，藥品營業的管理，飲食物或飲食器營業的干涉，以及衛生事業的獎勵，就也很可供作我們研究的資料了。

第一節 傳染病的預防

傳染病就是富有傳染性的疾病，這種疾病的種類很多；不過要用國家的力量來防禦的，却是限於那幾種很危險的傳染病。這是要有法律明定傳染病的種類，加以預防。至於法定傳染病分類的標準，往往跟着科學的進步和一國的氣候風土而不能一致。我國現行傳染病預防條例（民國十九年九月十八日衛生部修正公布。）第一條所列記的傳染病是指左列急性各症：

- (一) 傷寒或類傷寒；
- (二) 班疹傷寒；

(三) 赤痢

(四) 天花

(五) 鼠疫

(六) 霍亂

(七) 白喉

(八) 流行性腦脊髓膜炎

(九) 猩紅熱

以上九種傳染病是列記在傳染病預防條例第一條；可是當今交通事業如此發達，傳染病的傳播也來得迅速而普遍，所以凡屬本國向所未有的傳染病，正不難從外國傳入。所以法律上用列記方法分別傳染病的種類，當然是不能完全包括在內。該本條第二項復為概括的規定，說是：「前項以外之傳染病，有認為應依本條例施行預防方法之必要時，得由衛生部臨時指定之。」至於預防方法的要點，據傳染病預防條例上所規定的，如同左列：

(一) 施行清潔和消毒的方法 地方行政長官認為有了傳染病預防上的必要，就得在一定的區域裏面，指示該區域的住民施行清潔和消毒方法。并

且，醫士在診斷傳染病人或檢查他的屍體以後，應該把消毒方法，指示給他的家屬。所有傳染病人的家宅以及其他處所，病人以外的人，不論他有沒有傳染，都要服從醫士或檢疫防疫官吏的指示，施行清潔並消毒方法。

(二) 傳染病院和隔離病舍 凡屬人口稠密各地方，應該設立傳染病院或隔離病舍。凡經該管官署認為有了傳染病預防上的必要，就得使患傳染病的人進入傳染病院或隔離病舍。並且，該管官署認為必要時，得在一定期間以內使患傳染的人或疑似傳染病人的家屬和其近鄰隔絕交通。

(三) 檢疫 當傳染病正在流行或有流行之虞的時候，地方行政長官就得設置檢疫委員，擔任檢疫預防事宜。在舟車執行檢疫時，凡屬來客及其執役人等有患傳染病的嫌疑，得定相當的時日扣留之。至於所發見的傳染病人或有傳染嫌疑的人，得使他到附近各地方設立的傳染病院或隔離病舍裏去治療。就是未經施行檢疫的舟車，如果有了這一類的發見，也是這樣辦理。

(四) 地方行政長官的便宜處理事項 依照傳染病預防條例第五條，當地方行政長官認為有傳染病預防上的必要時，就得施行左列各款事項的全部或一部：

- 一 施行健康診斷及檢查屍體之事
 - 二 隔絕市街、村落之全部或一部之交通；
 - 三 集會、演劇，及一切人民集合之事，得限制或禁止之；
 - 四 衣履、被服，及一切能傳播病毒之物件，得限制或停止其使用、授受、搬移，或逕廢棄其物件；
 - 五 凡能爲傳染病毒媒介之飲食物或病死禽獸等肉，得禁止其販賣、授受，并得廢棄之；
 - 六 凡船舶、火車、工場，及其他多數人集合之處，得命其延聘醫士及爲其他預防之設備；
 - 七 凡施行清潔及消毒方法時，對於自來水源、井泉、溝渠、河道、廁所、污物、及渣滓堆積場，得命其新設，或改建，或廢棄，或停止使用；
 - 八 傳染病流行區域內，得以一定之時日禁止其附近之捕魚、游泳、汲水等事；
 - 九 施行驅除鼠蠅方法及關於驅鼠、除蠅之設備。
- (五) 傳染病報告的義務 大凡患傳染病或疑似傳染病或因此等病症

致死者的家宅和其他處所，應即聘請醫士診斷或檢查，並且也在二十四小時以內報告於所在地的管轄官署。至於負有這種報告義務的人，如同（一）病者或死者的家屬，或者是他的同居人；（二）旅舍、店肆，或舟車主人，或管理人；（三）學校、寺院、工場、公司，以及一切公共處所的監督人或管理人；（四）感化院、救濟院、監獄，以及與此相類處所的監督人或管理人。

上面所說各點，都是關於一般傳染病的預防，此外還有特殊傳染病的預防；如同花柳病的預防，天然痘的預防等類。前一種傳染病的預防所涉及的範圍很廣，不僅關於衛生行政一方面的事務；至於天然痘的預防，無非是倚賴醫藥上人爲的方法減輕或消滅天然病毒的危害。各國的種痘制度就是爲了預防這種天然病毒而設；不過各國立法主義上本有強制主義和自由主義兩種，我國現行種痘條例（十七年八月十九日公布）便係採取強制主義。在強制主義的制度上還有定期種痘和臨時種痘的分別，我國種痘條例上所規定的亦是如此；現在分說於左：

（一）臨時種痘 這是因爲防止天花，應行特別種痘的時候，得由各市縣主管衛生行政機關指定受種人的範圍和時期，施行種痘。（種痘條例第六條。）

一 大凡在天然痘流行時，爲了防止傳染起見而施行種痘，並不限於兒童，成年人也得施種。

(二) 定期種痘 這是分做兩期：第一期是出生滿三月後一年以內；第二期是六歲到七歲。(種痘條例第二條) 每年從三月到五月，從九月到十一月，是法定施行種痘時期；如果逾期，沒有種痘或者種痘不出，就得限期命其補種。(第三、第四條) 應該受種的兒童，假使非因疾病或其他正當事由却不在種痘時期內種痘，除補種外，對於受種人的父母或其他有保育責任的人，得科十元以下的罰金。

第二節 關於醫師藥師助產士和醫院的管理

關於醫師、藥師、助產士，和醫院的行政管理，在我國已經有了衛生部呈准公布的修正藥師暫行條例、助產士條例、管理接生婆規則，以及管理醫院規則，並且立法院亦已通過西醫條例，以便實行立法上的干涉了。

(第一) 醫師 現在根據着西醫條例說明於左：

(一) 西醫的資格 大凡年齡在二十五歲以上，具有左列資格之一，並經

考試或檢定合格，得到證書以後，就可執行西醫業務：

- (1) 國立或經立案的公私立醫學專門以上畢業，得有畢業證書；
- (2) 教育部承認的國外醫學專門學校以上畢業，得有畢業證書；
- (3) 外國人在各該國政府得有醫生證書，並經外交部證明。

執行西醫業務的醫師必須具有法定資格，但當考試或檢定還沒有舉行的時候，那就凡屬合於上列(1)(2)(3)各項資格的，便得繼續執行業務。

(二) 登記和報告 在考試或檢定舉行以後，西醫要在某一地方執行業務的時候，應該向該管官署呈驗證書，請求登記。並且，西醫的開業、歇業、復業，以及移轉死亡等事項，應該在十日內由本人或其關係人向該管官署報告。

(三) 執行業務的停止 西醫有了業務上的不正當的行為，或者是精神上有了異狀，該管官署得停止他的業務執行。

(四) 西醫的法定義務 關於審判上、公安上，以及預防疾病等事，西醫有接受該管法院、公安局所，或行政官署委託負責協助的義務。

關於醫師的資格，在條例尚有例外的規定；就是畢業不由上開(1)(2)兩項所稱的學校或者是由醫院出身，如果能在同一地方執行業務三年以上，經過衛

生部查核他的學識經驗，認為夠得上做西醫，那就也得去應西醫考試或檢定，在考試或檢定沒有舉行以前，也得繼續執行業務。

(第二) 藥師 我國現在雖則還沒有制定藥師法，但關於藥師的認許，是適用修正藥師暫行條例。凡屬具有藥師資格的人，須由衛生部審查後，給予藥師證書，方得執行業務。藥師的業務不僅是配發醫師的藥方，並且還得製造、販賣，或管理藥品。

(一) 藥師的資格 凡得呈請衛生部給予藥師證書必須年在二十歲以上，具有左列資格之一：

(1) 在國立或政府有案的公立、私立專門以上學校藥科畢業，領有畢業證書；

(2) 在外國官立或政府有案的私立專門以上學校藥科畢業，領有畢業證書；

(3) 在外國得有藥師證書；

(4) 經藥師考試及格。

具有右列一種資格的人，如果有了下列消極資格之一，仍舊是不得給予藥

師證書(1)非因從事國民革命，曾被判處三年以上的徒刑；(2)禁治產；(3)心神喪失的人。

(二)註冊和報告 藥師要在某一地方開業的時候，須向該管官署呈驗部頒的證書，請求註冊。至於藥師的開業、歇業、復業，或移轉死亡等事，應在十日內由本人或其關係人向該管官署報告。這種報告的義務，醫師和藥師並無二致。

(三)藥師執行業務的限制 藥師一人不得執行兩處藥房的業務，如果開設支店，那就須要另聘藥師擔任。

(四)藥師的懲戒 藥師在業務上有了不正當的行為，得由該管官署酌定期限，命他停業；但是，停業的期限却不得超過一年。至於因業務觸犯刑法的時候，就得撤消他的藥師證書。

(五)藥劑生 凡是不具藥師的法定資格，却曾在醫院或藥房執行調劑業務三年以上，經過該管官署考查合格，得由該管官署轉請衛生部發給藥劑生執照。藥劑生除了配合醫師的藥方以外，不得自行製造毒劑藥品，或者零賣配方以外的毒藥；至於其他關於法律上的待遇，却和醫師一樣。

(第三) 助產士和接生婆 助產士和接生婆的分別，據助產士條例和管理接生婆規則上的規定是前一種有法定學校畢業的資格，後一種却係非學校畢業而從事於接生業務的女子。並且，這兩者都是限於中華民國的女子。

(一) 助產士 凡以助產士為業務的女子，須經衛生部核准，給予助產士證書。至於得請給予助產士證書，却是限於中華民國的女子，二十歲以上具有左列資格之一：

- (1) 在衛生部認可的本國助產學校、產科學校，或產科講習所二年以上畢業，領有證書；
- (2) 在外國助產學校二年以上畢業，領有證書；
- (3) 修學不滿二年，但在助產士條例施行以前，已經執行助產業務三年以上；
- (4) 經助產士考試及格，領有證書。

具有上列資格的一種，如果犯了下列消極資格之一，却是仍舊不得給予助產士證書：(1)曾犯墮胎罪；(2)五年以內曾受徒刑的執行；(3)禁治產；(4)心神喪失。領有證書的助產士開業的時候，須要請求該管地方官署註冊。開業以後，如果

在業務上有了不正當行爲或重大過失，就要受那該管地方官署的撤消證書或停業的處分。助產士執行業務時，對於業務上應該注意左列兩種義務：

(1) 認爲姪婦、產婦、蓐婦或胎兒、生兒有了異狀的時候，應該告知她的家屬，延請醫生診治，助產士不得自行處理；但臨時救急處置，却不在此限。

(2) 助產士對於姪婦、產婦、蓐婦或胎兒、生兒不得施行外科、產科手術；但是施行消毒、灌腸，以及剪臍帶等類，却不在此限。

(二) 接生婆 凡是中華民國的女子，若非醫學校或助產學校畢業，却以接生爲業務，一概叫做接生婆。所謂接生婆也要向營業地該管官署，請領接生婆執照；在沒有領得執照以前，是不得開始營業。至於得爲接生婆的資格：是中華民國的女子，年在三十歲以上，六十歲以下，耳目肢體和精神狀態一概健全，並且沒有傳染病。接生婆請領執照時，雖則沒有學識上的限制，但在註冊開業以後，須受相當的訓練。地方官署應該設立臨時助產講習所，命令核准註冊的接生婆，分班入所練習。她們所應學習的接生上必要知識是：(1)清潔消毒法，(2)接生法，(3)臍帶紮切法，(4)假死初生兒蘇生法，(5)產蓐婦看護法。關於接生婆開業、歇業、復業和遷移、死亡等事項的報告，以及所應受撤消執照或停止營業的

處分事項統和助產士一樣。

(第四) 醫院 凡是以治療爲目的，設置病牀，收容病人的場所，就叫做醫院。設立醫院，要經該管官署核准，遵照管理醫院規則辦理。

(一) 經營醫院時所應呈報的事項 經營醫院的人，應該依照管理醫院規則第二條，將法定呈報事項呈經該管官署核准後，方得開始營業，所應呈報的事項是：(1) 經營者姓名、年齡、籍貫、住所；(如果經營者是法人，那就法人的名稱事務所，代表人的姓名、年齡、籍貫、住所。) (2) 醫院的名稱位置；(3) 醫院各項規章；(4) 建築物略圖；(5) 病室間數及每間所占面積；(6) 病室區別及病牀數目；(7) 火災及其他非常設備。以上各款如果有了變更，須要隨時呈報該管官署查核。並且，關於醫院所使用的醫師、藥師，及其助手，和看護士的姓名、年齡、籍貫、資格、證書等項，也要呈報該管官署查核。

(二) 醫師藥師或藥劑生的限制 每一醫院至少要有合格的醫師兩人，藥師或藥劑生一人。即使在非診察時間，亦要有醫員一人當值。

(三) 關於傳染病的設備和處置 醫院對於傳染病的設備和處置，有如左列：

(1) 醫院中若非設有隔離的傳染病室，不得收容急性傳染病人；不是患者同一病名的人，不得收容在同一傳染病室；

(2) 傳染病室應該備有傳染病人專用的什器、臥具、便器和醫藥器具；

(3) 傳染病人使用的什器、臥具和排洩物、殘餘飲食物，以及其他污染病毒或有污染嫌疑的物品，須要施行適當的消毒方法；

(4) 傳染病室內物品，除因施行消毒搬出外，不是經過適當的消毒不得搬到別處；

(5) 傳染病室的污水和排洩物等，不是經過適當的消毒，不得移動到別處；

(6) 傳染病人退出病室以後，室內就要施行適當的消毒方法；

(四) 施行大手術的條件 醫院在治療上要施行大手術時，應該取得病人和其關係人的同意，並須簽立字據。至於未成年的病人或者病人已經失去知覺，那就可以不必取得病人的同意，如果病人並無關係人，就得不要關係人的同意。

從事藥品營業的人叫做藥商，我國管理藥品規則上所稱藥商是指中西各

藥的批發、門售，以及製藥或調劑者而言。

(一) 藥商註冊的事項 藥商在開始營業時，須要開具左列事項，呈請該管衛生官署註冊給照。

- (1) 牌號，如係公司，其公司的名稱地址；
- (2) 藥商姓名，(如係公司，其代表人的姓名) 年齡、籍貫、住址；
- (3) 營業種類，(中藥或西藥、批發、門售、製藥、調劑) 的專營或兼營等；
- (4) 資本若干。

(二) 店夥藥師或藥劑生的資格 藥商所使用的店夥，須要熟諳藥性。至於經營西藥業的須以領有部證的藥師管理藥品；但是，不零賣麻醉藥品和其他毒劇藥品的西藥商就得使用領有部照的藥劑生代替藥師。凡屬未成年者和禁治產者，不得用他管理藥品。

(三) 麻醉和毒劇藥品的限制 凡屬麻醉和毒劇藥品，非有醫師署名蓋章的處方箋，就不得售出，并且經手出售的藥師對於有毒劇藥的藥方，非有醫師通知，只准配賣一次。這藥方應由藥師加蓋印章，添記調劑年月日，保存二年。

(藥師暫行條例第十四條) 幷且，有時購藥的人雖則持有醫師的處分箋，但其人年齡幼穉或形跡可疑的時候，仍舊不得出舊。至於麻醉藥和毒劇藥的名目是由衛生部指定。

(四) 不良藥品的禁止 有害衛生，或傷風俗，或作偽的藥品，一經檢查人員查驗屬實，該管官署就得禁止製造、售賣或貯藏，並得銷毀該項不良的藥品。

第四節 關於飲食物或飲食器營業的干涉

關於飲食物或飲食器營業的干涉，現行法規中是有左列各種的條例規則：

- (一) 飲食物及其用品取締條例
- (二) 飲食物用器具取締規則
- (三) 清涼飲料水營業者取締規則
- (四) 飲食物防腐劑取締規則
- (五) 牛乳營業取締規則

上列條例和規則，都是中央衛生行政法規，並非省市縣單行規則，其施行地方原是可以普及於全國。

(一) 飲食物及其用品 凡屬販賣的飲食物、飲食器，以及從事飲食物營業的人所使用的飲食器、割烹具等類，如果該管官署認為對於衛生上有了妨害，就得禁止他們製造、採取、販賣、贈與、使用，並得禁止或停止他們的營業。至於飲食物用器具取締規則上所稱飲食物用器具是指飲食器、割烹具，以及其他調製器、容器、量器，和貯藏器而言，大凡從事器具營業的人，應該注意左列各項：

(1) 營業者不得用純鉛或含鉛至百分之十以上的合金製造或修繕飲食物用器具。

(2) 飲食物用器具接觸飲食物部分不得用含鉛至百分之二十以上的合金鑲鏤，以及用含鉛至百分之五以上的錫合金鑲布。並且，鑲着於罐頭外部的合金，所含有鉛的成分不得至百分之五十以上；

(3) 施用琺瑯或釉藥的飲食物用器具，如果用含有醋酸百分之四之水，經過三十分鐘時間煮沸，能夠溶出砒素或鉛，那末，營業者就不得製造或修繕之。

(4) 營業者不得用含鉛或鋅的橡皮製造哺乳器具。

(5) 用銅或銅合金製造的飲食物用器具，其接觸飲食物部分的鍍金屬剝脫或失去牠的固有光澤；那就營業者不得使用。

(二) 清涼飲料水 清涼飲料水營業者取締規則上所稱清涼飲料水是指供販賣用的汽水、果實水、曹達水，以及其他含有碳酸的飲料水而言。凡屬營業者對於下列清涼飲料水不得販賣，並不得依於販賣目的陳列或貯藏：

(1) 水質溷濁或變敗；

(2) 有沈澱物或固形的夾雜物；

(3) 含鹽酸、硝酸、硫酸，及其他遊離鑽酸；

(4) 含砒素鉛鋅銅錫鎘；

(5) 含有害性色素，有害性芳香質，或防腐劑。

(三) 飲食物防腐劑 什麼是飲食物防腐劑呢？據飲食物防腐劑取締規則上所規定的是指那夫脫兒 (Naphthaltholium)、來曹兒精 (Resorcinum)、知莫兒 (Thymol)、發兒謨兒台希得 (Formaldehyde)、希諾曹兒 (Hynococce)、蟻酸弗阿兒 (Eluorum)、水素水揚酸 (Acidum Salicylicum)、鹽素酸、素硼酸、安息香酸、昇汞、亞硫酸，次亞硫酸，亞硝酸等物質及其化合物，並含有這些物質者而言。凡以販賣為目的之飲食物，牠的製造或貯藏不得使用防腐劑；至於已經使用防腐劑的飲食物，却不得販賣或以販賣為目的，把牠陳列貯藏起來。

(四) 牛乳營業的取締 牛乳營業者是不得從左列的牛榨取牛乳：

(1) 疫病、炭疽、傳染性、胸腹膜炎、流行性鵝口瘡、狂犬病、痘瘡、黃疽、桔核、氣腫、赤痢、乳腺病、膿毒症、尿毒症、敗血症、中毒、亞布答、腐敗性子宮炎、罹熱性病之牛、放線狀菌病；

(2) 現服毒藥劇藥而其藥性可傳入乳中之牛；

(3) 分娩後七日以內之牛。

凡是以榨取牛乳和製造乳製品為營業者，應受該管官署的認可，並且該管官署應派衛生技術員檢視牛乳營業者的牛，如果是病牛，就得在牛角上烙記號碼或符號，或用耳環記載，繫在牛的耳朵上。這種號碼或符號，不得該管官署許可就不能除去。

第五節 清潔的保持

保持市街，道路，建築物等清潔的方法，如同排水的裝置是以疏通污水為目的，污物的掃除是以保持土地清潔為目的。我國曾經頒布污物掃除條例，施行於城市以及經地方長官指定的區村地方。

(一) 掃除的義務者 負有掃除污物，保持清潔義務的人共有左列兩種：

(1) 土地房屋的所有者，使用者，或占有者在其區域內負有掃除的義務；
(2) 不屬於前項的土地或房屋，由管理市政的機關負責掃除。

(二) 處置污物的方法 處置污物的方法可分左列兩種：

(1) 所掃除的污物應該集置在管理市政機關所指定的或容器內；
(2) 集置的污物由管理市政機關處分牠。

(三) 收入和費用 處分污物所得的收入，以及所需要的費用，由管理市政機關核實造報，收入如果不符開支，那就得由地方稅補充。

(四) 代執行 私人不履行掃除的義務，經過該管官吏勸告限期掃除，仍舊不履行的時候，那就得由該管官吏施行代執行處分，並歸義務者負擔費用。

(五) 大掃除 每年五月十五日，十二月十五日各舉行大掃除一次。

第六節 衛生事業的獎進

關於衛生事業的獎勵和促進，除開設衛生展覽會以資提倡外，國民政府對於捐資興辦衛生事業的還有褒獎辦法。

(一) 衛生展覽會 衛生展覽會是以灌輸科學知識，促進社會衛生為宗旨，會場設在首都，展覽期間是一個月。衛生展覽會內分九組，如同（一）標本組，（二）模型組，（三）免疫組，（四）藥品組，（五）飲食物組，（六）日用品組，（七）檢查身體組，（八）宣傳組，（九）遊藝組。至於展覽品除由政府自行置備以外，還得徵集各方面寄存捐助的物品。本國自製西藥醫療用器以及有關衛生的各項出品著作，若經衛生展覽會審查，認為確有價值，就得分別等第，給以名譽獎勵。

(二) 捐資興辦衛生事業的褒獎 凡屬捐助私財，辦理公共衛生以及醫療救濟事業，却不以營利為目的，得由主管衛生行政機關開列事實表冊，呈請給獎。華僑方面的捐資，歸各地駐在領事館報部核辦。

第四章 教育行政

第一節 教育的意義

杜威說：「教育就是生活」，誠然，離開了生活，教育就失其重要的意義；不過

我們在法律學上却不能很簡單的用生活這一語去說明教育的一切。關於教育的定義固然是很多，但我們却要基於法律學上的見地認清牠的概念。盧梭把教育分做自然教育，人類的教育，和物的教育三種，無非是一種分類的見解，却不足說明教育的全體。洛克以爲教育是在訓練健全的身體，養成德性，以及授以善良的規範；斯賓塞以爲教育是在於使得人人有了完全的生活，所謂完全生活，便係包含着安全、職業、家族的維持，社會的政治知識，美術的知能；這些見解都是從哲學方面概括地認識教育的意義。至於現在我們所要解釋的教育是什麼？這一個問題，自然要從現行制度去辨認；那末所謂教育便是以兒童爲本位，以謀個人身心的發展，社會生活的充實，而爲繼續進行的創造事業。大凡教育的完全意義，並不是以階級爲本位；所以專圖資產階級福利或促成勞動階級覺悟的教育，不過是教育的片面效用罷了。教育是應該以兒童爲本位，却沒有什麼階級的分別。中國國民黨政綱對內政策第十三條說是：『勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育……』那就教育是以兒童爲本位的意義，尤其是顯然可見。至於個人身心的發展，却是關於德育，智育，和體育三者的並重。智識和學問雖則是人類精神上所必需的資本；但德性和康健亦是一樣，

我國舊式教育注重在心的方面，却忽視身體方面；於是在教育所成就的人，每是片面的發展。體力和智力不能相稱，這是不能了解教育的真正意義。並且，教育的直接效用固然在於個人身心的發展；但其終局目的却在充實社會的生活。所謂社會的生活，就是包括家族的、政治的、生產的一切社會生活而言；不過爲了達此終局目的，教育決不是斷續的、一時的活動，却是繼續進行的而富於創造性的事業。要曉得在物質上說，教育雖是消費；但在精神上說，教育確是生產的。教育是不斷地創造智慧、康健、完全的生活，以及社會的活力。

教育須要逐漸的使適應民族的精神，所謂民族的精神，又要適應時代的生活；所以教育是變遷的、進步的；在某一時代中，我們就確認了某一時代的教育意義。

第二節 教育的宗旨

教育既然是繼續進行的而富於創造性的事業；那末，當教育實施的時候，就不可不設定一個目標。這個目標是決定教育的趨向，以便產生一種有次序、有組織的進行方法，但是，怎樣才是適當的教育目的呢？因爲教育是變遷的、進步

的；所以教育的目的也就不是永久不變。從來所謂教育的目的或者在於審美或者在於宗教，或者在於武士，或者在於道德的修養，或者在於人類的自然，或者在於實利，關於這些目的上的觀念原是頗不一律。我國民元會經頒布教育宗旨，便是注重道德教育，更以實利教育和軍國民教育輔之，并且還以美感教育完成其道德。民國十一年施行新學制時所公布的教育目的是有下列幾種：（一）適應社會的需要，（二）發揮平民教育的精神，（三）謀個性的發展，（四）注意國民的經濟力，（五）注意生活的教育，（六）使教育易於普及，（七）多留各地方伸縮餘地。等到南京國民政府成立以後，社會的環境和需要大變，大家都把視線移到黨化教育方面。據前大學院所頒布的中華民國教育宗旨有如左列：

恢復民族精神，發揚固有文化，提高國民道德，鍛鍊國民體格，普及科學知識，培養藝術興趣，以實現民族主義。

灌輸政治知識，養成運用四權之能力；闡明自由界限，養成服從法律之習慣；宣揚平等精義，增進服務社會之道德；訓練組織能力，增進團體協作的精神；以實現民權主義。

養成勞動習慣，增高生產技能；推廣科學之應用，提倡經濟利益之調和；以實現民生主義。

提倡國際正義，涵養人類同情，期由民族解決，進於世界大同。

國民黨第三次全國代表大會所決定的中華民國教育宗旨是：「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命為目的；務期民族獨立，民權普遍，民生發展；以促進世界大同。」就此看來，足見現在教育的實施方針，根據於三民主義，而所謂黨化教育的宗旨就是這樣了。

第三節 教育行政上的集權制和分權制

教育須有一定目標，並且要設定有次序、有組織的進行方法；所以不能完全放任給私人方面去自由行動。教育屬於國家行政事務的一部，由國家管理，這是因為要達到教育的目的，不拘何種階級都在同一趨向中受到平等的教育。却並不是私人的力量所能辦到。教育既然屬於國家行政的一部，於是就有所謂教育行政制度。在歐美各國，教育行政制度可以大別為中央集權的教育行

政制度和地方分權的教育行政制度

中央集權制的如同法德等國；法國的

教育權是集中於中央政府的教育部和大學區。法國的教育部原是最高的執行機關；但全國却分為十七個大學區，每區有一個大學院，掌握着規劃全區教育政策的職權。每大學區設有大學區的參議會，是一個立法的機關。至於德國，也是採取中央集權制的，不過却是各邦中央的集權，並非聯邦國家的中央集權；如同普魯士邦的中央政府設有教育部，就是教育行政權的集中所在。教育部設置總長一人，管理全邦教育法令，規程，任命教育官吏，並監督全邦學校的課程、教科書，以及考試等事宜。

(二) 地方分權的教育行政制度 地方分權制的如同英美等國；英國的教育行政制度本係採取自由主義，中央政府雖則在一九一八年設有教育部，但却仍舊沒有完全集中的權力，教育權是大部分歸屬於地方。並且，英國的教育向來是由宗教機關或私法人管理，就是牠的學制也有兩種差別：一種是歸財團或社團設立的，一種却是地方與私立學校。至於美國方面就和英國一樣，沒有國家的教育行政系統，所謂教育權却由各邦分別管理，聯邦政府的中央

機關，並非全國教育權的集中所在。

我國教育行政制度素來是統一的，中央集權的，並經一度施行大學區制；不過現在却仍舊是中央政府設教育部，隸屬於行政院系統之下，各省省政府設教育廳。教育部是管理全國學術以及教育行政事務，並且教育部對於各地方最高級行政長官執行該管事務，有指示監督的職責。

第四節 我國現行學制

第一款 各級學校的系統

我國學制也曾經過好幾次的變更：第一期是從民國紀元前十一年到民國紀元前六年，那一時期中，蒙學的修業期間四年；尋常小學和高等小學各三年；中學四年，和中學同級的還有農工商實業學堂以及師範學堂；高等學堂三年，還有同級的高等農工商實業學堂；大學是預科和本科各三年；最高還有大學院。這種學制後來曾經更改為最初一級是幼稚園，接着便是初等小學五年，高等小學四年，中學五年，高等學校三年，大學三年或四年，通儒院五年。民國成立

以後，在民國二年教育部所頒行的學制是初小四年，高小三年；中學四年；大學却是預科三年，本科四年；高小和中學各級還有實業、補習，和師範的設備。到了民國十一年，新學制頒行以來，直到現在却還沒有大更改。所謂新學制便是完全小學六年，初級四年和高級二年；中學六年，初中和高中各三年。（但卻可以分配為初中四年，高中二年，或者是初級二年，高級四年。）至於高等教育却又沒有大學，專門學校和大學院的區別。現在根據着現行法規，對於各級學校略加分別說明：

（一）初等教育 這便是小學教育，其修業期限是六年；前四年為初級小學，後二年為高等小學。凡是不能設立完全小學的地方，就得單設初級小學，并且小學還得附設幼稚園以及其他初等教育機關。（小學暫行條例第二、第三兩條）小學的教授科目是：（一）三民主義，（二）公民，（三）國語，（四）算術，（五）歷史，（六）地理，（七）衛生，（八）自然，（九）樂歌，（十）黨童子軍，（十一）圖畫，（十二）手工；高級小學得酌量地方情形加設職業和其他科目。凡屬年滿六歲的兒童，都得進入小學肄業。（同上條例第七、第十八兩條。）

(二) 中等教育 中學教育是繼續小學的基礎訓練，增進學生的知識技能，預備研究高深學術和從事各種職業，以便達到適應社會生活的目的。中學是分做初級中學和高級中學，修業的年限都是三年；不過依照設科的性質，得定為初級四年，高級二年，並且初級中學可以單獨設立。初級中學原係實施普通教育，但得視察地方需要，兼設各種職業科。至於高級中學可以分設普通、師範、農業、家事各科，並得依照地方情形，單設一科或兼設數科。《中學暫行條例》第一條至第四條：凡是中等學校的入學資格，在初級中學是小學畢業，在高級中學是初級中學畢業。如果沒有這兩種資格，那就程度相當，並經試驗合格，亦得入學。

(三) 高等教育 高等教育是有大學和專科學校兩種，據十八年七月二十六日國民政府公布的大學組織法以及專科學校組織法，其內容有如左列：

(第一) 大學 關於大學的組織，是有左列幾種要點：

(1) 大學的設立 國立大學是由教育部審察各地方的情形設立之；其他由省政府設立的叫做省立大學，由市政府設立的叫做市立大學，由私人或私法人設立的叫做私立大學，這些大學的設立、變更和停辦，都要經過教育

部核准。

(2) 大學和獨立學院的區別 大學分爲文、理、法、教育、農、工、商、醫各學院，凡具備三學院以上，方得稱爲大學；否則便是獨立學院，得分兩科。

3 分系和附設專修科 大學各學院或獨立學院各科得分爲若干學系，並得附設專修科。

(4) 研究院 大學得設研究院。

(5) 大學入學的資格 大學入學的資格限於曾在公立或已經立案的私立高級中學或同等學校畢業，並經入學試驗及格。

(6) 大學修業的年限 大學修業的年限，醫學院要五年，其他學院都是四年。

(第二) 專科學校 關於專科學校的組織，是有左列幾種要點：

(1) 專科學校的設立 國立專科學校是由教育部審察各地方情形設立之；其他由省政府或市政府設立的叫做省立或市立專科學校，由私人或私法人設立的叫做私立專科學校，這些專科學校的設立、變更和停辦，都要經過教育部核准。

(2) 專科學校入學的資格 專科學校入學的資格限於曾在公立或已經立案的私立中學畢業或具有同等學力，並經入學試驗及格。

(3) 專科學校的修業年限 專科學校的修業年限是二年或三年。

第二款 私立學校設立的要件

我國現行教育制度，雖則不像英美採取自由主義，放任私人自由經營；但亦不視為國家的專斷事業。大學組織法和專科學校組織法上都有關於私立的規定，又像中學暫行條例第五條第二項是「私人或團體得設立中學，稱為私立中學」；小學暫行條例第五條後半段是「私人或團體得設立小學，稱為私立小學」。不過呢，各級學校雖則准許私立；但却要受國家法令的拘束。大凡私立學校的設立，必須依照私立學校規程、大學組織法、專科學校組織法、大學規程、專科學校規程，以及中學暫行條例，具備相當條件，遵照一定程序，呈經教育行政機關依次核准，然後方能合法成立；現在把各級私立學校設立時所應具備的要件和一定的程序，擇要說明於左：

(一) 各級學校呈報的程序 無論何種私立學校設立的時候，須要依照

私立學校規程第九條的規定，先行組織校董會，呈請將該會核准設立。校董會一經核准設立以後，須在一個月以內依照同規程第十條的規定，呈請准予該會立案。校董會一經核准立案以後，應即查照同規程第二十二、二十四兩條，按照所設立學校的等級，依據規程上所列各項，循序呈請核准學校的設立，呈報學校的開辦；等到三年以後，再呈請學校立案。

(二) 各級學校的分院或分科 這是共有左列三種學校的不同辦法：

(1) 大學 私立大學的設立，應該依照大學組織法第四條的規定，只能設置文、理、法、教育、農、工商、醫八種學院；至於獨立學院，那就依照大學組織法第五條第二項的規定，得分兩科，却不能越出上列八種學院的範圍。並且，大學至少要具備三學院，並遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，大學教育須要注重實用科學的原則，必須包括理學院或農、工、醫各學院之一。

(2) 專科學校 設立專科學校，要依照專科學校規程第五條辦理。該本條是把專科學校分做甲乙丙丁四類：甲類分礦治、機械工程、電機工程、化學工程、土木工程、河海工程、建築、測量、紡織、染色、造紙、製革、陶業、造船、飛機製造，及其他關於工業各專科；乙類分農藝、森林、獸醫、園藝、蠶桑、畜牧、水產、及其他關

於農業各專科；丙類分銀行、保險、會計、統計、交通管理、國際貿易、稅務、鹽務、及其他關於商業各專科；丁類分藥學、藝術、音樂、體育、圖書館學、市政、商船、及其他不屬於甲乙丙三類各專科。又甲乙丙三類所列各專科，如就各本類設置兩種專科以上，甲類得稱工業專科學校，乙類得稱農業專科學校，丙類得稱商業專科學校。

(3) 高級中學 高級中學依照中學暫行條例第四條，是分做普通、師範、商業、工業、商業、家事各科；設立私立高級中學時須要遵照辦理。

(三) 各級學校開辦費以及經常費的最低限度 這是各級學校各有不同的費用：

(1) 大學 依照大學規程第十條的規定，大學文學院或文科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；理學院或理科開辦費為二十萬元，每年經常費為十五萬元；法學院或法科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；教育學院或教育科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；農學院或農科開辦費為十五萬元，每年經常費為十五萬元；工學院或工科開辦費為三十萬元，每年經常費為二十萬元；商學院或商科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬

元；醫學院或醫科開辦費為二十萬元，每年經常費為十五萬元；但性質相類的學院或科，如或同時並設，其開辦費得酌量減少。又如各學院或科第一年的經常費至少須各有額定數目三分之二。

(2) 專科學校 依照專科學校規程第十條的規定，專科學校甲類之一、二、三、四等項開辦費為二十萬元，每年經常費為十萬元；甲類之五、六、七、九、十一、十五、十六等項開辦費為十五萬元，每年經常費為八萬元；甲類之八、十、十二、十三、十四等項開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；乙類之一、二、六、七、八等項開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；乙類之三、四、五等項開辦費為六萬元，每年經常費為五萬元；丙類的各項學校開辦費為六萬元，每年經常費為五萬元；丁類的藥學學校開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；丁類的商船學校開辦費為十萬元，每年經常費為六萬元；丁類的二、三、四、五、六、八等項開辦費為六萬元，每年經常費為五萬元；又各專科學校第一年之經常費，至少須各有額定數目三分之二。至設立兩科以上的工業、農業、商業各專科學校，其開辦費，每年經常費的數目，應視其所設各科的數目及種類而定，如果性質相同，得照額定標準，酌量減少。

(3) 高級中學 依照私立學校規程第二十六條的規定，高級中學普通科開辦費為五萬元，每年經常費為三萬元；師範科開辦費為五萬元，每年經常費為三萬元，農科開辦費為六萬元，每年經常費為四萬元；工科開辦費為八萬元，每年經常費為五萬元，商科開辦費為四萬元，每年經常費為二萬元；家事科開辦費為四萬元，每年經常費為二萬元；又各校第一年之經常費，至少須各有額定數目三分之二。但以上所列高中經費數目係以每科開設三級，每級分兩班為準。至於每級僅設一班，那就經常費得減三分之一。其有合設兩科或與初中合辦時，經主管教育行政機關核准，開辦費得照額定數目，酌量減少。

第五節 全國教育會議

第一款 全國教育會議的組織

我國近年曾經舉行兩次全國教育會議：民國十七年的第一次全國教育會議是大學院召集的，十九年四月十五日第二次全國教育會議在首都開幕。自

從中國國民黨第三次全國代表大會確定了中華民國教育宗旨及其實施方針；第二次中央全體會議復又議決在十九年春間召集第二次全國教育會議，並且要在會議召集以前，由教育部組織教育方案編製委員會，製成實行整頓以及發展全國教育的方案。這一點是和第一次全國教育會議不同，因為第一次的出席會員是可以自由提案，第二次的提案權却是屬於教育部。至於這次會議的組織是包括左列各員：

- (一) 各省教育廳長；
- (二) 各省教育廳指定的各該省內市縣教育局或市縣教育科長，每省一人；
- (三) 各特別市教育局局長；
- (四) 各國立大學校長；
- (五) 教育部選聘的專家二十四人；
- (六) 教育部選聘的華僑教育專家四人，蒙藏教育專家二人；
- (七) 和教育有關係的各部會代表；
- (八) 教育部部長、次長、參事、司長。

我們從法律上的立場論定全國教育會議的性質，當然不是教育行政機關；但是，如果牠為立法機關；那末，這種立法機關却有左列兩個特殊之點：

(一) 關於提案權 全國教育會議中所討論的議案，是由教育部所組織的教育方案編製委員會，編成整個有系統的教育方案，交給全國教育會議去討論。

(二) 關於最後決定權 全國教育會議議決的教育方案，須要送由中央政治會議核定施行，可見這種教育方案的最後決定權是操於中央政治會議。

第二款 二十年期教育方案

第二次全國教育會議所議決教育方案，是今後二十年以內努力的方向；內容所包括的是：(一) 實施義務教育初步計畫，(二) 實施成年補助教育初步計畫，(三) 簽備各級各種師資訓練機關計畫，(四) 改進初等教育計劃，(五) 改進中等教育計畫，(六) 改進社會教育計畫，(七) 改進高等教育計劃，(八) 改進華僑教育計劃，(九) 實施蒙藏教育計劃，(十) 全方案總預算。至於該會議所決定方案的主要精神和注意點所在，那就可從左列該會

宣言中的一段，略見一斑：

——這次會議的方案，分看雖有十章；但合起來是整個的。方案的編製是就全國教育作一個統盤的打算，力矯各不相謀的弊病；所以各章各節完全互通相關聯，所有的精神也是全體一貫。我們在議決全方案時，有兩點特別注意：一是依據事實需要，分定時期步驟；二是根據教育宗旨，力求實現主義，關於第一點，方案的精神是在根據現在和將來的需要，分定出先後緩急；尤其在訓政六年期內，我們深切感到全國有百分之八十以上不識字的民衆和沒有受教育機會的兒童，是推行訓練和建設的障礙，也就是推進民族文化的大阻力。所以在訓政六年期內，對於義務教育和成年補習教育，主盡量推進，而對於中等教育和高等教育，主整理充實；先求質量的提高，不遽作數量的增進，固然為應目前最迫切的需要，應該以大部分物質精神的力量集中在義務教育和成年補習教育上面；但為提高文化的程度，中等教育和高等教育在目前也確實有整理充實的必要；所以這兩方面並不相反而實相成。關於第二點，我們為求民生的發展，所以在各級各類的教育內都注重科學實驗，培養生產能力，養成職業技能。我們為求民權的普遍，所以在社會教育

和成年補助教育計劃內注重公民訓練，而在各級學校教育內也注重規律和團體協作習慣的養成，以植運用四權的基礎。我們爲完全達到民族的獨立；所以在社會教育和學校教育內注重民族獨立的精神，並規定初等教育不應讓外國人士來代勞。尤其爲實現民族主義，鞏固國家主權，對於華僑教育和蒙藏教育，主張用國家力量來扶助和推進。我們更爲顧到整個的三民主義教育的實現，必須以大多數人民爲對象；所以對於社會教育的設施，有分期擴充的規定，並且議決了推行注音識字運動的方案，請教育當局以積極的提倡。』

這一部教育方案是樹立二十年以內教育行政的基本標準，而爲新教育制度全般準則，現在我們只是期待牠的循序實行了。

第六節 教育設施的趨向及其基本保障

民國二十年，中央政府召集國民會議，議決中華民國訓政時期約法，並經通過國府所提出的確定教育設施之趨向案。這一個提案中認定中國的最大禍患就是貧和亂，這兩者實在是循環相依的二因；所以教育設施必須在民族自

決的原則之下，針對此兩者而為緊急的救治。至於救治的方法是有左列要項：

(一) 各級學校之訓育，必須根據總理恢復民族精神之遺訓，加緊實施，特別注重於刻苦勤勞的習慣之養成，與嚴格的規律生活之培養。(二) 中小學校教育應體察當地之社會情況，一律以養成獨立生活之技能，與增加生產之能力為中心，務使大多數不能升學之學生，皆有自立之能力。(三) 社會教育，應以增加生產為中心目標，就人民現有之程度與實際生活，輔助其生產智識與技能之增進。(四) 盡量增設職業學校及各種職業補習學校，職業教育之制度科目，應使富有彈性，並接近固有之經濟情況；私人籌設職業學校者，國家應特別獎勵之。(五) 盡量增設各種有關產業及國民生計之專科學校。(六) 大學教育，以注重自然科學及實用科學為原則。

約法第五章規定國民教育，這是有關我國教育設施的基本保障；現在把全部條文轉錄於左，以供參考：

第四十七條 三民主義為中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會，一律平等。

第四十九條 全國公私之教育機關，一律受國家之監督，并負推行國家所

第五十條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

第五十二條 中央及地方，應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育，國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良，久於其職者，國家應予以獎勵及保障。
第五十六條 全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優，無力升學之學生。

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。

(一) 教育會的意義 教育會是以研究教育事業，發展地方教育為目的之法人。這是應該歸屬於職業團體，這種團體是並不帶有政治性和和經濟性的。根據教育會法第一條的規定，教育會須要遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，以研究教育事業，發展地方教育；所以從行政法上去觀察教育會，比到普通教育團體是有差別意義的。

(二) 教育會的職務 教育會是有法定職務的；如同左列各種：

- (1) 關於地方教育的研究，設計，和改進事項；
- (2) 關於增進人民生活上智識的指導事項；
- (3) 關於地方教育的調查，統計，和編纂事項；
- (4) 舉辦各項教育研究會，學術講演會；
- (5) 舉辦各種教育事項，但卻要經監督機關的核准；
- (6) 關於教育事項，得建議於教育行政機關，並答覆行政機關的諮詢；
- (7) 處理行政機關委辦事項；
- (8) 辦理其他合於教育會宗旨的事項。

(三) 教育會的種類 教育會是分做(1)區教育會，(2)縣市教育會，(3)省教

育會或行政院直轄市市教育會現在分別說明於左

(1) 區教育會　區教育會設幹事三人至五人，候補幹事二人，由會員大會選舉。區教育會的設立，要有該區域內具備法定會員資格者二十人聯名發起，召集設立大會，訂立章程，呈請該管監督機關核准，轉呈上級機關備案。至於教育會的區域，却是依照現有的行政區域，不過區教育會若有特別情形，經監督機關的核准，却在此限。

(2) 縣市教育會　縣市教育會設幹事五人至七人，候補幹事三人，由會員大會選舉。至於縣市教育會以及行政院直轄市市教育會的設立，應該取得所屬區教育會過半數的同意，訂立章程，呈請該管監督機關核准，轉呈直接上級機關備案。

(3) 省教育會或行政院直轄市市教育會　省教育會或行政院直轄市市教育會設理事七人至十一人，監事五人至七人，候補理事五人，候補監事二人，由會員大會選舉，並且理事互選常務理事三人，執行日常事務。至於省教育會的設立，那就應有所屬縣市教育會過半數的同意，訂立章程，呈請該管監督機關核准，轉呈教育部備案。

(四) 教育會的會員 教育會的會員是有一定資格的，并且上級教育會是以牠的直接下級教育會為會員，現在把區教育會會員的積極資格和消極資格分別說明於左：

(1) 積極資格 除了在校學生以外，凡在本區域內的中華民國人民，年滿二十歲，具有左列各款資格之一，便得為教育會會員：

(甲) 現任公立或已立案的學校教職員或社會教育機關職員，但職員中像會計，庶務，事務員，書記却不在內；

(乙) 現任教育行政人員；

(丙) 曾在公立或已立案的高中以上學校或與高中有同等資格的學校畢業；

(丁) 公立或已立案的舊制中學或與舊制中學同等的學校畢業，曾在教育界服務一年以上；

(戊) 對於教育確有研究，並有關於教育的著作。

(2) 消極資格 凡有左列各款情事之一，是不得為區教育會會員：

(甲) 襲奪公權以後，尚未復權。

(乙) 有反革命行爲並經判決確定

(丙) 禁治產人

(五) 教育會會員大會 教育會會員大會分做定期會議和臨時會議兩種，一概由幹事會或理事會召集。教育會會員大會的決議，是以會員過半數的出席和出席會員過半數的同意行之；但若遇有下列情事的決議，那就須要經由會員過半數的出席和出席會員三分二以上的同意：(1) 變更章程；(2) 會員之除名；(3) 職員之退職；(4) 清算人之選舉以及關於清算事項之決議。

第五章 著作權的保護

著作權是一種智能權，著作權的保護，就是對於個人智能的出產物，基於獎勵文藝、學術，或美術之目的而加以保護。不過著作權的保護大多是屬於內政部主管，我國著作權法（十七年五月十四日公布）第二條規定著作物的註冊由國民政府內政部掌管之；雖則牠是和教育行政有關係的，在行政法各論裏，關於著作權的保護常常是屬於教育行政的範圍；但本書却在內務行政一編中另設一章。

第一節 著作權的意義

著作權就是關於文藝、學術，或美術上的著作物，註冊而專有重製利益的權利，分析開來說，便是：

(一) 著作權是關於文藝、學術，或美術上著作物的權利。所謂關於文藝、學術，或美術上的著作物，如同著作權法第一條所規定的是：(1)書籍、論著及說部；(2)樂譜、劇本；(3)圖畫、字帖；(4)照片、雕刻、模型；(5)其他關於文藝、學術，或美術的著作物。

(二) 著作權是重製著作物的權利。著作權人能夠享受什麼利益呢？這是著作權法第一條第一項已有明白的規定，說是『專有重製之利益者』，所謂重製便係模造同一著作物的意思；例如文書、圖畫的印刷或攝影等類。但是，就他人的著作闡發新理，或者用一種和原著作物不同的技術製成美術品，那就不能算是重製，應該視為著作人而享有著作權。(著作權法第十九條)

(三) 著作權是權利人所專有的權利。著作物重製的利益是著作人或其承繼人所專有。在著作人，可以終身享有；但在承繼人，却只能繼續享有三十

年。

(四) 著作權是因著作物依法註冊而成立的權利。著作權法第一條所稱『就左列著作物，依本法註冊專有重製之利益者，為有著作權』，足見著作權的享有，是以依法註冊為要件了。所以著作權須在註冊以後，其權利人始得對於他人的翻印、仿製，或用其他方法侵害利益，提起訴訟。(著作權法第二十條。)

第二節 著作權的主體和客體

(第一) 著作權的主體 著作人固然是著作權的主體；但有時著作人的承繼人或他人亦得為著作權的主體；所謂他人，如同（一）讓受人，（二）出資人。著作權是可以轉讓於他人的，(著作權法第三條。)受讓著作權的人便能享有此權。還有出資聘人所成的著作物，其著作權，除當事人間另有特約以外，是應該歸出資人享有。(著作權法第十七條。)並且，著作權的主體或為單數人，或為多數人，就是官署、學校、公司、會所，以及其他法人或團體，一律得為著作權的主體。

(第二) 著作權的客體 所謂著作權的客體，除在第一條列記以外，著作權法上所明定的還有左列各種：

(一) 照片 照片得由著作人享有著作權，但受了他人的報酬而著作的却不在此列。

(二) 譯文 從一種文字著作，用他種文字翻譯成書，得享有著作權。著作物中亦有不得為著作權客體的，如同：(1)法、約章，以及文書、案牘；(2)各種勸誠和宣傳文字；(3)公開演說，却非純屬學術性質，并且有了左列情事之一，內政部得拒絕註冊：

- (1) 顯然違背黨義；
- (2) 其他經法律規定禁止發行。

第三節 著作權的存續期間

著作權雖為保護著作人的著作物重製利益而設，但權利人却不能永遠享有；所以法律上須要設為一定的存續期間。據我國著作權法上所規定的有如

(一) 一般著作權的存續期間 凡是法律上沒有特別規定時，著作權是歸著作人終身享有，並得在著作人亡故以後，由承繼人繼續享有三十年。

(二) 僅得享有三十年的著作權 凡屬不著姓名或假設名號的著作物，在著作人亡故後始發行的著作物，以及用官署、學校、公司、會所，或其他法人，或團體名義的著作物，其著作權的存續年限，都是三十年。

(三) 照片的著作權 照片著作權的存續期間，除附屬於其他文藝或學術的著作物以外，只有十年。

(四) 譯文的著作權 譯文著作權的存續期間，是二十年。

關於著作權享有年限的計算方法可以分做左列幾種：

(一) 一般的著作物 一般著作權的年限是從最初發行的日子起算。
(二) 編號逐次發行的著作物 凡屬編號逐次發行的著作物，其著作權的年限是從每號最初發行的日子起算。

(三) 分做數次發行的著作物 大凡著作物分做數次發行，那就著作權的年限是從最後部分最初發行的日子起算。但是，這種著作物如果沒有完成，而其應行繼續的部分經過三年還沒有發行；那末，就把已發行的末一部分視

爲最後部分；不過在第一次註冊時曾經聲明繼續發行的時期，却不在此限。

第四節 著作權的侵害

著作權怎樣才算被侵害呢？在著作權法上是有明文規定，解決這一個問題。

(一) 對於原著作物的改竄割裂變匿姓名或更換名目發行 關於這一點，却有左列兩種不同的情形：

(1) 凡是讓受或承繼他人的著作權，除了曾經取得原著作人的同意或受有遺囑以外，是不得把原著作物改竄、割裂、變匿姓名，或更換名目發行；

(2) 著作權年限已滿的著作物，在法律上視為公共之物，不論何人不得將牠改竄、割裂、變匿姓名，或更換名目發行。

(二) 冒人姓名發行自己的著作物 凡是冒用他人的姓名，發行自己的著作物，在著作權法上是以侵害他人著作權論。

(三) 不受強制處分的著作權 未發行著作物的原本及其著作權，是不得因債務的執行而受強制處分；但已經本人允諾，却不在此限。

(四) 他人著作的節選或節錄 屬於左列情形，並且註明原著作的出處；

那就不能算是侵害他人著作權：

(1) 節選衆人著作成書，以供普通教科書和參考的用途；

(2) 節錄引用他人的著作，以供自己著作的參證註譯。

大凡著作權一經成立，自得依法排除一切侵害；不過著作權的成立須要註冊專利，這是要加以注意的。

第三編 財務行政

第一章 概論

說到財務行政，從狹義方面看來，這是國家基於權力作用，對於人民所為的徵收及其所生的效果；至於關於國有財產和國有營業的收入，那就屬於私經濟事項，並非權力作用，不是涉及財政權範圍。不過呢，廣義上所謂財政，原是概括國家一切財產管理以及收入和支出而言；所以財務行政就是為達國家之目的，關於財產管理及其收入支出的行政事務。但是，財務行政雖則包括國家的稅收以及國有財產和國有營業的收入；性質上却仍舊是有差別的。捐稅和

徵收金本係公經濟的收入，屬於國家的權力作用，純為行政的性質。此外像國有產業的管理，國有營業的經營，以及國債的募集，都是私經濟事業，既然沒有權力作用，也就常有適用私法的餘地。學者間每每說是國家的財政在法律上是有兩重關係：大凡涉及公經濟範圍，國家便係公法上財政權的主體；涉及私經濟範圍，國家便係私法上的財產權主體；並且後者又有國庫之稱，所謂國庫和國家並非在法律上成爲兩個相異的獨立人格；不過從私法方面觀察起來，把爲私經濟主體的國家稱爲國庫罷了。還有一點，這裏所稱國庫含有法律上抽象的意義，比到通常所指國家現金出納保管的機關，雖則也稱國庫，性質上却是完全不同。

財務行政原是國家求達其目的而供給財用時所必需的事務；但在從前君主專制時代，帝王有家天下的思想，公法和私法不分，這種行政觀念薄弱得很。那時租稅上的收入既已成爲君主一己的私財，納稅也不是國民爲了國家所盡的義務。近世以來，政治、經濟、法律思想都已有了進步，財務行政有了分明的界限和一定的意義，我們可以從法律上去研究一切。

第一節 預算的意義和性質

預算就是關於國家財務，會計上收入和支出的計算，在財務行政上固屬重要事項，同時也為人民監督財政的方法。自從民主政治發展以來，國家的財政要受人民的監督，所謂預算便係列計政府的收入和支出要求人民許可的請求書。預算這一個用語原是從英語 Budget 轉譯過來，在我國的書籍上，法規上也沿用了好多年了。但據中央政治會議第一百九十二次會議所議決的設置主計總監部案，其設置主計總監部提案書內關於歲計名稱的說明，以為西文 Budget 擬譯稱歲計書，至於我國現用『預算書』這一個名稱，只是相當於西文 Book of Estimation。不過屬於歲計書 Budget 內中的一部分，這是 Budget 通常係指一會計年度的預算而言，恰合於『歲計』一語的意義；至於『預算』兩字，尋常並不含有年度意義，不足作為 Budget 的譯名。

關於預算的性質，是有下列四種不同的學說：(1)法律事項說，這一說以為預算是法律事項，國家的歲出和歲入不依照每年的預算，就不得徵收或支出。(2)財政委任說，這一說以為法律制定預算就是議會議決預算，因而把關於國

家歲出入的財政處分的全權委任給政府。(3)財政條件說，這一說以爲預算是政府財政上得以實行收入和支出的處分的必要條件。(4)行政事項說，這一說以爲預算並不是關於人民權利義務的準則的法律，不過指示各行政機關對於歲出和歲入要怎樣處分的一種標準。預算經過國會議決，無非是要由國會參與的意思，並非預算就是法律。此四說中自然要推行政事項說最適於行政法上的說明。預算並非法律，至於政府每年享有徵收的權利和負擔支出的義務，根據着租稅法和會計法等而來，不是基於預算而來。

第二節 預算的種類

預算是一會計年度內收支的總計算書，凡屬賦稅和其他一切收納的歲入，一切經費的支出，都要編入總預算書，並且在必要時，得於一般預算以外，另設特別預算和追加預算。所以預算的種類可以分做（一）總預算，（二）詳細預算，（三）特別預算，（四）追加預算。

（一）總預算 總預算，便是關於會計年度內的歲入歲出的概括計算，因爲預算是以不可分爲原則；所以總預算要包括歲入歲出的種種款目。預算的

組織須要簡明正確，同時關於歲出歲入的統系，須要井然有序，所以近世各國都採預算統一主義，所謂預算統一主義就是對於國家的歲出和歲入編成一種預算，非有必要情形，就不得在總預算外另有別種預算。

(二) 詳細預算 詳細預算又稱類別預算，是總預算的參考書，列記總預算的細目，並且說明理由，和前年度的預算比較其增減，詳細預算並非破壞預算的統一，實在和總預算同屬一體，所以論者以爲總預算是憲法上的形式預算，詳細預算却是財政上的實際預算。

(三) 特別預算 這是國家對於特別事項，未便依據一般會計法規處理的時候，因而特設資金另立會計的預算制度；例如我國的鐵路郵電預算上所設特別會計，特別預算從一般預算的總會計提出，另成獨立款項，而計算其收入，在制度上確係破壞預算統一主義，並且特別預算的種類越多，那就全般預算就越發複雜起來，特別預算的流弊是足以增加人民的負擔，助成政府的隱蔽手段，而使國家財政陷於困難紊亂的境地，所以特別預算，非有不得已的特殊情形，是不該設置的。

(四) 追加預算 追加預算並非獨立預算，却是預算額數的事後增加。

凡在預算成立以後，國家歲計上有所不足；那就惟有增加額數，以便適合需要。至於追加預算發生的原因，大概不出下列幾種：(1)關於編製預算的技能，大凡編成預算時，如能精算無遺，自可減少追加預算。(2)關於預算成立時間的長短，從預算編成後到議決時，如果經過很長的時間，那就追加預算的發生勢必較多。(3)關於歲計上剩餘的多少，如果歲計上餘額很多，即使發生意外用途，亦可不要追加預算。(4)關於預算制度的寬嚴，凡屬嚴密的預算制度，對於各條款項不准互相移用；那就在不足項下只好用追加預算補救了。

第三節 預算的編製方法

關於預算編製方法上，最重要的問題，是有計算的標準和條款的兩種：

(一) 計算的標準 計算的標準問題就是對於國家的歲出歲入應該依照總額計算呢，還是依照純額計算呢？所以預算的計算標準就有總計法和純計法的差別：前一種是總計國家歲出歲入的總額，後一種是純計國家歲出歲入的純額。總計法對於歲出，一概依照原數記載，不計算因支出所得的收入；對於歲入，也是記載原數，不計算因收入所費的支出。反之，如同純計法，對於歲出

不記載原數，却從原數中除去因支出所得的收入；對於歲入也不依照原數記載，却要除去因收入所費的支出。要曉得總計法是把支出和收入截然分做兩部，不相參雜，頗合於編製預算的目的；所以各國每多以此為計算的原則，純計法却作爲例外。

(二) 條款的分科 所謂條款的分科，在各國現行制度上雖則是極不一律；但大致却不外於先分支出和收入兩種，再就支出和收入部份下分爲經常和臨時兩門。每門再分條款項目。關於歲入，須要明示其性質；關於歲出，須要明示其目的。此外還有預備金的設置，所謂預備金是分做第一，第二兩種：第一預備金是彌補預算額不足而萬難節省的需用；第二預備金却是充作預算外所生必需的費用。

財政部所屬財務機關編製十八年度預算章程中是規定各機關預算分爲歲出歲入兩種，並各按照牠的性質和必要，分爲經常和臨時兩門。凡屬事實上應有的各項收支或意想中當有的各項收入，列入經常門；至於預計中偶有的一次或數次，却非逐年常有的各項收支，列入臨時門。並且，財政部所屬財務機關編製十八年度預算辦法弁言裏，關於編製方法，還有左列的重要說明：

『預算之彙編，以第一級預算為基本，上級預算各科目內之列數，係由基本預算同科目之列數積計而成。基本預算各科目之名義容量，如無一定標準；則科目相同者內容未必盡同，上級預算便失真相，亦為編製預算之絕大弊病。爰就一般機關之收支狀況，擬訂財務機關第一號預算書收入科目細則，與第二號預算書支出科目細則，使基本預算內同一性質之收支，歸納於同一科目之下，以便彙總。』

『預算書格式之規定，為辦理預算之要端。阿拉伯數字之用以計數，已成世界之通例。表格式書類較賬本式書類之便於核對，亦為顯著之事實。近時新式事業與行政機關之採用新式簿記者，亦實繁有徒。預算書式之宜改直行為橫行，似屬必然之趨勢。爰就舊時程式酌加變更，規定新式預算書格式一種，為求印刷之經濟，使同一格式適用於各級預算，為謀使用之便利，面積不使過鉅，項款力求簡易，為期填寫之合式，按其號次，附以詳細之說明。』

第四節 預算的效力

預算原是人民依賴議會監督財政的一種方法；所以對於預算要使牠發生

一定的效力。所謂預算的效力，簡單說起來，就是政府施行預算時要受各種的限制；如果違反了這種限制就須負責。不過預算畢竟和法律不同，行政官違反預算，其本身地位上固然要負責任，但其實際行爲却不生何等影響，一切債權債務關係是沒有什麼變更的。至於預算上的各種限制，其重要的如同：（一）預算目的外支出的禁止，這是對於預算目的外的事項不得動用預算中的款項。（二）收支互相抵銷的禁止，這是制限財政官把所得的收入消滅其所費的支出，因為同一年度中，收入和支出應該依照相當的方式分別辦理，却得隨便抵除。（三）同一年度款項流用的禁止，大凡預算既有一定的拘束力，各款用途是不得移動；所以甲款的事項却不准支付乙款的費用。（四）不同年度餘額流用的禁止，在原則上，甲年度的餘額是不得移用於乙年度，因為每一年度的預算本不能和他年度相牽涉，如有多餘，自當返還給國庫。至於不足的年度，須要另求補充，這就是預算的效力所在。

同一預算中，收入預算和支出預算的效力，却有不同之處；因為通常所說預算有法律上的效力，也是指那支出預算而言；至於收入預算無非是表示一年間收入金額的總積。因此，在收入上超過預算或不足額的時候，是不會發生法

律上的責任問題。政府依照法律的規定，取得一切的收入，可是在事實上的收入能否悉合於預算，却沒有什麼一定的限制。反之，像支出預算，政府方面是受有拘束，不但禁止在預算記載外以及超過定額所為各種的支出，即使在預算總額以內，對於特定款項也是不准超過牠的定額。不過呢，關於支出預算，積極的違反，固然是違法行為；但消極的違反却不受制限。所謂消極的違反就是對於預算所記載的支出金額未為支出，因為預算目的在於決定費用金額是否適當，並非決定各種事業必須舉行。所以由於某種事業未經舉行，以致某項支出金額未曾動用；這種消極的違反支出預算，不能說是政府破壞預算。

第五節 決算

預算是定一會計年度的財政計畫，決算却是歲出和歲入的現實計算，因而證明預算執行的結果，在三權分立的政府，決算須經審查機關的確查，連同牠的檢查報告一併提出於國會。要曉得國庫的收入和支出，雖則依於預算而預定，但是實際上的收支額數，却不能在事先預定；所以在每一年度經過以後，要了知預算執行的結果如何，是不能無所對照。這種對照就是決算，並且，總決算

的造具和總預算相同，都是歸財政部掌管；關於收入的是要根據歲入主管官署的收入報告書，關於支出的是要根據各機關的決算報告書。總決算造具以後，先要送到審計機關去審查。據我國審計法第四條規定，凡屬預算和收支計算，應該由審計院審查的如同左列六款：

(一) 國民政府歲出入的總決算；

(二) 國民政府所屬各機關每月的收支計算；

(三) 特別會計的收支計算；

(四) 官有物的收支計算；

(五) 由國民政府發給補助費或特與保證各事業的收支計算；

(六) 其他經法令明定應由審計院審核的收支計算。

審計院對於上列各款審核以後，應該編製審計報告書，呈報國民政府。這報告書裏面應該包括左列各款：(審計法第五條。)

(一) 總決算和各主管機關決算報告書的金額，比到國庫的出納金額是不是相符；

(二) 歲入的徵收，歲出的支用，官有物的賣買讓與及利用，是不是和法令

的規定及預算相符。

(三) 有沒有逾越預算和預算外的支出。

關於決算的審查，原是審計院的專職，如果發見不正當的收支計算，就該通知各該主管長官或呈請國民政府加以處分。並且，審計院審查各項決算和計算時，對於不經濟的支出，雖與預算案或支出法案相符，亦得駁覆他。

第三章 國有財產和國有營業

國家收入原有公經濟上的收入和私經濟上的收入之區別，大凡關於國有財產和國有營業的收入，都是屬於私經濟的收入。換一句話說，就是國家依於私經濟原則所支配的方法而取得的收入；現在分說如左：

(第一) 國有財產 國有財產的所有權屬於國庫，所謂國有財產的收入就是國有財產所生的私經濟收入。並且，財務行政上所稱國有財產原是指那國家享受收益的不動產而言。動產固然不能包括在內，就是並無收益可以享受的不動產也排除在外。因為國家所有的不動產，並非一律都有收入；如同砲壘、兵營、官署、建築物等類，不但沒有收入，國庫還有支出費用去維持牠。這一類

的國有財產並非財政上的財產，只好稱爲行政上的財產。所以國有財產可以分做左列兩種：

(一) 收益財產 這是以取得收益爲主要目的，並非直接供作國家行政的用途；如同國有農田，國有森林等類，國家管理這些財產，是有時要受私法的支配。

(二) 公用財產 這是直接供作國家行政目的之用，雖則有時也偶然取得利益，却非主要目的所在。公用財產的取得，有由徵收而來，且當變賣時亦可取得收益。不過公用財產爲了捨棄公用目的而出售，固然也有收益；但在公用期內，却仍舊不能算是財政上的財產。

(三) 國有營業 由於國有營業所生的私經濟收入，雖則是國庫收入的大宗；但是國有事業的經營，並非全係專圖國庫的收入。所以在國家經營的事業中也有以單純國庫的收入爲目的，如同菸酒專賣等類；也有以公益爲目的，而以國庫收入爲附帶條件，如同貨幣鑄造和郵電經營等類；也有以單純公益爲目的，如同教育事業等類。至於管理國有營業的方法却有獨占和非獨占的分別：前一種是禁止個人經營，由國家獨自占有；後一種是國家一方面准許

私人自由競爭，一方面却又自己經營，各種國有營業，何種應該獨占，何者不必獨占，却也沒有一定的標準，各國制度上也是參差得很。並且獨占的國有營業，雖則由於國家的權力作用，排斥個人事業而成立；但在性質上仍舊屬於私經濟事業。這是因為這些事業的經營，不能不依據私經濟上的交換原則，並非要用權力攫取收益。況且，由於國家特許的個人獨立事業，其成立時何嘗沒有權力作用；但却關於個人獨占事業的當然不能稱為公經濟的收入；於此可見事業成立時的權力作用是不影響這些事業經濟上的性質。

第四章 賦稅

第一節 賦稅的意義

關於賦稅的意義，重要的學說，有如左列三大派別：

(一) 購買說 這是主張賦稅是對於政府的勞務所繳納的代價；所以各人的納稅額是以政府保護人民所需要的限度做標準。霍布士曾經倡導此說，以為賦稅是購買安寧的代價。這一說的錯誤，在於不能明瞭國家和人民的關

係；況且，如果賦稅的徵收基於交換主義，那就這種購買安寧的代價，確是無從設立一個標準。所謂國家的勞務，用什麼方法去評定牠的價值呢？這派學說却是在事實上全無根據。

(二)利益說 這一說以爲賦稅正係受益於政府的報酬，亞丹斯密等就是這樣主張，利益說和購買說原是相類同的；不過前一種是以人民的利益爲立場；後一種是以國家事務的爲立場；其實却陷於同一的錯誤。至於孟德斯鳩的保險說也是和利益說不相上下，所謂保險說便係認爲政府好像一個大保險公司，人民納稅猶如繳納保險費，以便預防盜難損害的危險。然而，這種觀念也是錯誤，國家對於人民的保護，決非一種保險的性質，人民雖有納稅的義務，國家却並不負擔危險損害賠償的義務。

(三)共同負擔說 這一說主張賦稅便是對於共同費用的共同負擔。賦稅並非出於強制，却是國家和人民間成立一種共同非交換的負擔關係。

上列各種學說中，共同負擔說固然是一般的通說；但關於賦稅是否出於強制，這一點却頗有問題。賦稅本和捐募贈與的性質有異，徵收時何嘗不用強制手段，不過呢，納稅是人民憲法上的義務，人民盡此義務，本不待權力的壓迫，有

時強制徵收却是對於人民不履行憲法上的義務而發，至於國家挾着政治上
的力量，不顧民意，一味用強制手段去徵收苛捐雜稅，這是已經超出人民所應
負擔的範圍以外，而失去賦稅的本旨了。此外關於賦稅性質上還有幾個特點，
現在分說於下：(1)賦稅是公法上的收入，因為賦稅是公經濟收入；所以對於滯
納的人民，不用民事訴訟的手段處理。(2)賦稅是以收入為目的而徵收，這是賦
稅和公用徵收，軍事徵發、罰金，以及過怠金等不同之處。(3)賦稅是無償的徵收，
因為賦稅既然是對於共同費用的共同負擔；所以不必要有何種特定利益的
享受為報酬。

第二節 賦稅的種類

賦稅的分類在學理上雖則沒有多大的價值；但就各種賦稅不同的性質一
加研究，却亦足以明瞭一切賦稅的內容。不過呢，關於賦稅的分類，各國的賦稅
制度上固然互異，就是學者間的見解也甚分歧。法國把關稅作為直接稅，美國
當南北戰爭時把所得稅作為間接稅，足見因為國情的不同，分類的眼光，就完
全差異了。現在不談各國的現行制度怎樣，且就學理上為左列的分類：

(一) 國內稅和國境稅 這是根據着賦稅的徵收地域而加以區別。國內稅是對於本國人民以及僑居本國的外國人民所徵收的稅；國境稅是對於出入於國境的貨品所徵收的稅。國境稅就是關稅，國內稅更可為課稅權的所屬不同，還有國稅和地方稅的區別。據十七年十一月二十二日國民政府訓令內開劃分國家收入地方收入標準案所規定的中央和各省收入權限有如左列：

(1) 現行收入的劃分如左：

(甲) 國家收入 (a) 鹽稅, (b) 海關稅及內地稅, (c) 常關稅, (d) 菸酒稅, (e) 擾煙稅, (f) 煤油稅, (g) 厘金及一切類似厘金之通過稅, (h) 郵包稅, (i) 印花稅, (j) 交易所稅, (k) 公司及商標註冊稅, (l) 沿海漁業稅, (m) 國有財產收入, (n) 國有營業收入, (o) 中央行政收入。

(乙) 地方收入 (a) 田賦, (b) 稅契, (c) 手稅, (d) 當稅, (e) 屠宰稅, (f) 內地漁業稅, (g) 船捐, (h) 房捐, (i) 地方財產收入, (j) 地方營業收入, (k) 地方行政收入。

(2) 將來收入的劃分如左：

(甲) 國家收入 (a) 所得稅, (b) 遺產稅, (c) 特種消費稅, (d) 出廠稅, (e) 其他合於國家性質之收入。

(乙) 地方收入 (a) 營業稅, (b) 市地稅, (c) 所得稅之附加稅, (d) 其他合於地方性質之收入。

(二) 直接稅和間接稅 這是把富的現象，作為分類的標準。關於直接稅和間接稅分類的學說很多，也有主張應該依於賦稅的目的而區別：直接稅是立法者的意思，可以預期納稅人就是賦稅的負擔人，却不會發生轉嫁問題；反之便係間接稅。不過呢，賦稅的最後結果是不是轉嫁，常常是不能預期；所以把轉嫁與否作為區別標準，並非科學方法的分類。學者就有主張直接稅是對於富的直接現象徵收，間接稅却是對於富的間接現象徵收。所謂富的直接現象，如同財產收入，這一類的賦稅，就是不動產稅、遺產稅、所得稅、營業稅等類；至於富的間接現象，如同消費行為，這一類的賦稅就是關稅、印花稅、交通稅、奢侈品稅等類。

(三) 人稅物稅和行為稅 這是把賦稅的對象作為分類的標準。人稅是以人身為課稅的目的物，如同人頭稅、家族稅等類；物稅是以物為課稅的目的

物，如同田賦、房捐、財產稅等類；行爲稅是以行爲稅課稅的目的物，如同營業稅、消費稅等類。

(四) 分配稅和定率稅 這是把課稅的方法作為分類的標準。分配稅是每年度由政府預定稅額和稅品，分配於各課稅區域；定率稅是用法律預定稅品和稅率，却不問每年度總收入額怎樣，只依照法律對於納稅義務人徵收。分配稅雖則便於政府，但這種稅額分配於地方時，却難得公平。定率稅比較上優於分配稅，像地稅和所得稅都是適用這種徵收方法。並且，定率稅是有比例法和累進法的分別：前一種設定課稅物單位的稅率，即使物量增加，稅率却仍舊比例推算，地租和關稅等都用此法；後一種是因課稅物量的增加，稅率也跟着累進遞加，凡是所得稅就適用這種累進的方法。

(五) 納物稅和納金稅 這是把納稅的物質，作為區別的標準。納金稅是把金錢完納租稅，納物稅却以實物充作租稅的目的。前一種是各國現行賦稅制度上所採取的原則；不過在從前實物經濟時代，國家的支出，每用實物；因而人民亦用實物納稅。至於現今貨幣經濟時代，雖則地方團體偶有徵收實物，却已成爲例外了。

(六) 人身稅財產稅收益稅移轉稅和消費稅 這是把課稅物體的經濟上和法律上的存在或轉變作為分類的標準，人身稅是基於人的經濟上和法律上的存在所課的稅，從廣義說，連到俸給稅，傭金稅，以及其他所得稅都可包括在內。財產稅是基於財產的法律上和經濟上的存在所課的稅，並且是以財產的數量價格為課稅的物體，却不問其收益如何。收益稅是對於利用收益物或經營收益事業的經濟變化，因而以其收益為課稅的物體；如同田賦、房屋稅、利息稅，和營業稅等都是。移轉稅是對於財產以及和財產相等的權利利益之經濟上和法律上的變化移轉所課的稅，並且又有交易稅或行為稅之稱，例如印花稅、註冊稅、繼承稅等類。消費稅是基於物之經濟上的變化，對於消費使用所課的稅，例如鹽稅、煙酒稅、糖稅、煤稅、火柴稅以及車馬稅等稅。

(七) 一次稅和重複稅 這是把課稅的次數，作為分類的標準。一次稅是對於一種課稅物體，一次課稅為限。重複稅却是對於一種課稅物體須要課稅兩次以上。當生產事業發達，財產稅制度十分嚴密，一物重稅的事情本已難免。不過呢，重複稅的施行，應該不失其公平和普及的原則；至於不用科學方法，却巧立名目，對於同一課稅物體累次抽稅，那就是苛稅殃民了。

(八) 單稅和複稅 這是從賦稅制度上分別出來的。大凡國家的支出，取給於一種賦稅，就叫做單稅；反之，取給於好幾種賦稅，這就叫做複稅。自從十七世紀以來，單稅制已經成為一種理想的賦稅制度；但是，應該施行何種單一稅制，學者間的理論很多。有的主張消費單一稅，有的主張房屋單一稅，有的主張所得單一稅，有的主張印花單一稅，十九世紀末年法國方面的資本單一稅說頗流行一時，現在却是土地單一稅說為時髦了。

第三節 賦稅的徵收方法

賦稅的徵收方法大概分做左列三種：（這些方法全是由於行政執行上的方法。）

(一) 用徵稅令書告知納稅義務人 這是在徵收租稅時先要發布徵稅令書，告知納稅義務人，大凡對於地租、所得稅、營業稅以及其他直接稅，多用這種方法。因為賦稅的徵收雖則基於法律的規定，但中間還要經過一度行政上的告知程序，並且在收稅機關須得依據徵稅令書所指定的金額和繳納期間執行，一面納稅義務人亦得知悉所應繳納的稅額。這種徵稅令書就是一種行

政處分。

(二) 直接依於事實上的計算 這是不必要發布徵稅令書，只須對於每次所發生的事實，加以計算徵收。關稅的徵收就是適用這種方法，當貨物通過時便即徵收稅額，其法律上的義務和實際上的執行，不必經過一度的行政處分。

(三) 用印紙徵收 用印紙徵收的捐稅就像現在所施行的各種特稅，每用印花徵收，不過呢，用印紙徵收，雖是一種形式，但非一切印紙的使用，都可認為徵收捐稅的方法。所以郵票的使用，本來不是徵收捐稅的方法；但在形式上，也是用印紙收費。

第四節 滯納處分和財政罰

(一) 滯納處分 滯納處分原是對於過時不完納的納稅人所為之強制手段，這種行政處分，是有左列程序：

- (1) 督催 這是對於未納稅的人先發督促狀，並須徵收督促規費。
- (2) 扣押 納稅義務人接受督促狀以後，仍舊不繳納；那就可以扣押他的

財產；不過對於他的家屬所賴以生活的財產却不得扣押並且納稅義務人所有的財產，如果有了種優先債權的存在；那末，除去債權的清償額而沒有剩餘時，滯納處分就該中止。這是因為滯納處分並非對於義務人處罰；不過是一種以強制納稅為目的之手段罷了。

(3) 標賣 財產一經扣押，義務人當即履行，自該立將扣押解除。假使義務人仍舊不履行的時候，那就可以標賣。有時不能達到標賣目的或者認為不能達到時，就得以隨意契約賣却之。

(二) 財政罰 財政罰原是一種行政罰，對於侵害財政上利益的不法行為人加以制裁。我國財務行政上雖不常為滯納處分；但對於財政罰却是充分厲行。我國現行各種捐稅條例都有財政罰則的規定；至於單行財政罰章則，如同財政部關務署主管各關局罰款章程、捲菸漏稅處罰暫行章程，及私鹽輕微案件處罰章程等類。大凡財政犯罪本可分做兩種：(1) 脫稅罪，這是依於不正行為希冀脫逃納稅的義務；(2) 財政上的秩序罪，這是依於不法行為違反財政上的規定。在財政部關務署主管各關局罰款章程第二條規定，罰則分為三種：(甲) 漏報罰則，(乙) 偷越罰則，(丙) 私帶禁品罰則。(甲)、(乙)兩種是

脫稅罪，（丙）種却是有關財政上的秩序罪了。

財政罰是以保護國家財政上的利益爲目的，和刑事罰自有性質上不同之點。財政罰處罰的重要手段就是罰金，通常關於財政上秩序罪的罰金是由法規上規定牠的最高限度，該管官署在這限度內就可酌定相當的數目。至於脫稅罪的罰金，却是把他所欲脫漏的稅額做標準，課以若干倍的金額。

第五章 規費

規費就是日本法上的手數料，我國向來沒有固定的名詞；不過在法規上或書籍上也有稱爲規費的；如同註冊費、訴訟費等類。規費便係特別政費的報償，使那特別關係人所負擔的公經濟收入；現在分析說明如左：

（一）規費是特別政費的報償。所謂特別政費確是由於特別事項所需要的公費。國家每因個人的請求，特許他使用公有物或行使公務的所需要的費用，一概屬於特別政費。規費便從特別政費而生。這就顯然有異於賦稅，因爲賦稅充作一切行政費用，並非特殊用途，所以賦稅是無償的，而規費却是或因官署所爲特定行爲或因公有物使用的享受，個人既然單獨受益；那就不能說

(二) 規費是特別關係人的負擔 所謂特別關係人就是對於國家有了特別請求的人，如同對於國家所為免許、特許、認可和證明等一切行為的受益人，所以規費必係限於請求的人方負繳納的義務，却不能向一般人民去徵收。換行為；所以不失為公經濟收入。規費雖則是有償的，但却並無私經濟上的交換行為。

依於各種不同的標準，規費亦得分為數種；不過比較上重要的分類，要算司法規費和行政規費，在司法規費中又有民事裁判上的規費，刑事裁判上的規費，和非訟事件的規費之區別。至於規費的徵收，其標準怎樣，從來是有三種主義：

(一) 費用主義，這是把特別政費的費用額作為標準。

(二) 利益主義，這是把行使特別政務時個人所受的利益作為標準。

(三) 限制主義，這是在費用主義和利益主義以外，再從行政上的目的，對於一定的職業或行為課以高額的規費；如同律師、會計師登錄費等類。關於徵收的方法，是有直接徵收和間接徵收兩種：前一種是用金錢繳納，後一種是用印紙繳納。這兩種方法中，直接徵收是簡便得多，為一般徵收規費時所採用。

第六章 公債

第一節 公債的一般觀念

公債的起募或爲彌補歲計一時的不足，或爲舉辦生利的公用事業，或爲應付臨時的非常變故；雖則常常出於國家理財政策上的必要，却非維持政費和軍費支出的不二法門，從來學者對於公債問題有贊成的，也有反對的，大概是左列三派：

(一) 公債利益說 這是主張公債是有利益的，甚者視為金鑑，視為鍊金術。並且，推重公債，看輕非常準備金的，還以為在信用未發達的國家，不得不把準備金充作臨時政費；但在信用制度發達的國家，非常準備金就是吸收金融市場上有用的資金，藏在無用之地；因此，他們把公債當作支應戰費的最佳方法。

(二) 公債弊害說 因爲十八世紀英法等國公債額的擴大；於是學者就有起來極力攻擊公債利益說的。孟德斯鳩、亞丹斯密、韓祕路頓等都主張公債

的弊害，并且後來學者有以經濟和勞力爲立場，反對公債制度。這是以爲賦稅取給於一般的收入，公債却取給於流動的資本；所謂流動的資本，原是勞力的報酬所從出；所以公債募集的結果，勢必要減低一般工人的報酬。

(三) 公債必要說 這已成爲現在主募公債者的通說，以爲公債有利益亦有弊害，但在必要時却不失爲財政上的救濟政策。所謂公債的必要，大概不外下列兩種理由：(1) 整理財政的必要，這是以爲收支不能適合時，增加捐稅就未免急切難圖，並且加重人民負擔，不如臨時募債，以便他日分期償還。(2) 經營公益事業的必要，這是以爲國家經營有利公衆的各項事業，效果的發見須在若干年以後，募債不僅可圖速成，並且使那些後人共同負擔義務，不失公平之道。

公債和私債是顯有差別的；如同(1)公債債務人有特殊的權利，凡屬私債債務人是不得違背契約，對抗債權人在公債却不然。現代國家雖則力圖信用的健全，不輕易變易公債契約的內容；但公債債務人仍舊享有一種自由行爲的特權。(2)公債證券額面的數目和實際借入額不同，私債的借據上書面和實際借款是應該相符合的；但在公債却往往不相一致，不是超過額面的數目，就是

比較額面低落。(3) 債還的期限和財源不同，債還私債的財源不過是個人財產上的收入以及勞力所得，債還公債却每每要增加稅率或設立新稅。至於債還的期限，公債可以延長到數十年以後，私債的清償，却沒有這樣的久遠。

我們從上面所說關於公債的一般觀念研究起來，對於公債的性質自有一種相當的了解。通常學者間就公債所下的定義說是：公債是國家基於信用所負的一種債務，這種定義當然不能包括一切。所謂信用原是債權人預期債務人將來能夠履行契約所供給的信任；但在公債却缺乏這種信用的觀念。公債的募集成功或者由於愛國心的激動，或者出於強制勸募，並非完全含有信用的成分。所以要用信用一語建立公債的定義，不能說是至當。

第二節 公債募集的限制

公債的募集雖則基於必要情形，但却不能聽任政府自由決定，增加國庫的負擔；所以起募要經法律的限制和立法機關的干涉。我國公債法雖未公布，但中央政治會議已經議決公債法原則；現在根據這原則加以說明：

第一款 用途的限制

條。一

凡屬政府所募集的內外債必須限於左列的四種用途：（公債法原則第四

（一）充作生產事業上資產的投資 所謂充作生產事業上資產的投資，須要具備下列兩種要件：（1）具有償付債務能力的生產事業；（2）不增加國庫負擔的生產事業。這些生產事業如同築鐵路、興水利，以及其他開發富源而非富有的冒險性質的事業。

（二）充作國家重要設備的創辦用費 這是以對於國家人民有長久利益的事業為限，如同大規模的國防設備、教育設備、衛生設備等類。這些事業雖則沒有經濟上的收入，但一方面既是對於國家人民確有永久利益，一方面又屬供作創辦基金之用，所以不妨舉債辦理。

（三）充作非常緊急需要 非常緊急的需要，如同對外戰爭，以及重大天災，特別事變等類。因為對外戰爭關於國家興替和民族生存，其所需要的費用固然應由現在和未來的納稅人共同負擔，就是救濟重大天災與特別事變，也為一種非常需要；所以也要利用舉債辦法，平均人民的苦樂。

（四）充作整理債務之用 這是以減輕負擔為限，如同國家有了未能

按期還本付息的債務，其整理的方法只在募集新債，以便償還舊債；假使所訂條件，能夠減輕負擔，就也未始不是正當的辦法。

此外凡屬指定用途的公債收入不得移作別用，這是因為公債用途有關政府信用和人民利害；所以不該移作別用，免得紊亂國家財務政策。並且，中央政府和地方政府所募集的公債，概是以不得充作經常政費為原則，這是關於用途上的嚴重限制。

第二款 程序上的限制

各級政府募集公債，須要依照下列程序：

(一) 中央政府募債 中央政府募集內外公債，應該把該公債的性質、用途、債額、利率，以及募集、償還的方法，還有其他各項條件，一概編擬條例，經由財政部審查以後，由行政院提交立法院議決通過，呈請國民政府公布，始得發生效力。

(二) 地方政府募債 各級地方政府，非經立法院核議通過，不得募集外債。這是因為地方政府募集外債，流弊頗多，容易引起國際糾紛，損失國家對外

（三）省政府募債一百萬元以上和縣市政府募債五萬元以上，凡屬省政府，非經中央政府核准，不得募集一百萬元以上的公債；縣市政府，非經上級政府核准，不得募集五萬元以上的公債。這是對於下級政府的募債，在一定的限度以上，那就上級政府須要加以監督，以免公債的濫發而生一切不良影響。本節所說公債募集的限度，全是由於政府所募內外公債期限滿一年以上者而言，就是政府借款或發行庫券的期限滿了一年以上，也都包括在內。至於期限不滿一年的臨時挪借，以及庫券，那就和國庫負擔的增加沒有多大關係，財務機關，自得隨時周轉，調劑盈虛，並無經過立法程序與適用公債法的必要。

第四編 經濟行政

第一章 關於原始產業的行政

第一節 農業

關於農業的行政可以分做兩大部分：一部分是對於農業生產根本要素——土地——所為整理的行政事務；一部分是對於農業所為一般的行政事務，而以預防危害，推進農產為目的。所謂土地整理在從前農業行政上原已重視，現在却越發視為重要的事項了。

第一款 土地行政

第一項 土地的意義和種類

(一) 土地的意義 土地有法律上的意義，有經濟上的意義，歷來法律上所稱土地，本來屬於有體物中的不動產。關於牠的定義，通常說是在空間有無變動之位置的物體；至於我國土地法對於土地却在第一條便下了一個定義：「本法所稱土地，謂水陸及天然富源，」這樣的定義已經含有不少經濟學上的意味了。馬薩爾以為土地便是指稱那些存在於水陸空氣和光熱的物質與力量，自然爲了輔助人類而充分給予；津村秀松以爲土地在國民經濟學上的意義，從最廣義解釋，就是一切天與之物質和非物質的總稱，與自然同其意義；

從廣義解釋那就地地球上所有水陸一概包括在內。至於從狹義解釋，却是僅指地球表面上的陸地。這是很明白的，從前法律上所指為不動產的土地，無非是狹義的；但却爲了現代社會經濟上的要求，土地一語已經不能僅作地球表面上陸地這種簡單的解釋。我國土地法第一條所下土地的定義，從廣義而不從狹義，並且天然富源一語尤其是確定土地的經濟的性質。

(二) 土地的種類 關於土地的種類，有以土地使用爲立場，把牠分做：(一) 地下的使用，這是如同煤，石油，鹽，以及其他礦產；(二) 地面的使用，這是或以基地爲目的或以農業爲目的或以運輸交通爲目的或以娛樂休息運動爲目的；(三) 水和水陸聯接的土地，這是更可分做：(1) 海岸土地，(2) 水淹土地，(3) 河濱土地，(4) 灌溉土地，(5) 航行水；(四) 超地面的使用，這是如同供作飛機和無線電等使用。但在我國土地法上，却有左列顯然重要的類別：

(一) 市地 這是爲市行政區域內的土地。(土一四八)

(二) 農地 更可分爲左列兩種：

(1) 耕地 這是正在耕作牧畜的土地。(土一七一)

(2) 荒地 這是適合耕作使用却未開墾或耕作的土地。(土一八八)

上列市地和農地不過說明我國土地法第三編所明示的類別，當然還談不到學理上土地的分類應該怎樣，并且若以上土地稅爲立場，那就所謂依法令負擔納稅義務的土地——稅地——可以分別種類如左（土二七九條至二八二條。）

（一）市地 這是市行政區域內的土地，又可分爲：

- (1) 市改良地 這是依法令使用的市行政區域內土地。
- (2) 市未改良地 這是未依法令而使用的市行政區域內的土地。
- (3) 市荒地 這是市行政區域內無改良物的土地。

（二）鄉地 這是市地以外的土地，可以分做：

- (1) 鄉改良地 這是依法令使用的市地以外的土地。
- (2) 鄉未改良地 這是未依法令而使用的市地以外的土地。
- (3) 鄉荒地 這是市地以外無改良物的土地。

第二項 土地登記

土地法上關於土地登記的規定，一面是完成私法上登記制度的實施，一面

却也自有其公法上的意義。從各國民法方面說，就不動產物權得喪變更的法律行為而設置保護私人相互間所發生權利狀態的安全，本有下列三大主義：(1)地券交付主義，(2)登記公示主義，(3)登記要件主義。我民法原是採取登記要件主義，但土地法上所謂土地登記却不僅限於確定私人間不動產物權得喪變更的狀態而使其發生法律行為上的效力；因為土地法第二編規定土地登記，無論公有土地或私有土地，都要依法登記，這是有了左列幾種要旨：

(一) 整理土地的初步工作 國家要實行土地政策，那就在整理土地的時候，治本的方法，固然要施行全國土地的大丈量；但勵行登記制度，也未始不是治標的初步工作。這是以施行土地政策為立場，土地登記制度已經是很需要的了。我國歷朝以來，對於土地原也是很注重的；明朝洪武年間的魚鱗冊在那時未始不是一種良法，但從清朝到今，土地行政已經曠廢，各地魚鱗冊也已散失混亂。這本不僅在私法方面不動產物權的權利得喪缺乏有系統的紀錄，並且土地的等則不劃一，畝分大小和四至多混亂；一則在公法方面影響到地稅無從整理，一則那些土豪劣紳正可利用土地行政上的缺陷去巧取豪奪；所以整理土地，原是國家行政上一件極重要的事。並且，土地測量既非一朝一夕

之功，但登記却是整理土地時必要的，輕而易舉的初步工作。

(二) 減少土地糾紛 從我國民事訴訟案件統計上觀察起來，關於土地糾紛的案子確是多得很；因為土地的經界不分明，地主又不容易確認，並且土地權利的得喪變更既然無從查考；所以一產兩買等事情就易於發生。土地訴訟一經發生，曲直就難判斷，尤其是碰到經界不分明的案件。我國一般地主常有不明白自己所有土地的位置狀況和實際上究有多少畝分，這是可以授人以侵佔的機會。凡此種種，等到實行登記制度以後，一切都能免除。地政機關是備有登記簿及登記地圖，登記簿上記載得非常詳盡，就是遇着沙田漲落，天災地變，土地有新漲陷落或滅失的時候，到地政機關裏去，儘可接圖索驥，調查得清清爽爽。凡有變動的情形和損失的程度，都能瞭如指掌；那就這一類的土地糾紛不會發生了。

(三) 整頓田賦地租 我國田賦情形紊亂得很，就像浙江一省，有地丁，漕南，抵補金，屯糧，租課各種名目，此外還有附加稅。地丁銀一兩，本定一元五角；但附加省稅，縣稅，教育，建設等稅，到達五元左右。抵補金本來是一石定爲三元；但加上各項附稅，也已到達五元五角以上。還有一種紊亂情形，就是缺乏正確的

土地圖冊，以致發生有地無糧，有糧無地，地多糧少，或糧多地少等流弊。土地的狀況不明瞭，人民的負擔太不平均，實行登記制度以後，政府備有紀錄，明確的土地圖冊，一切關於從前土地行政方面不良情形，都可消滅；那末才談得到賦地租的整頓。

(四) 估定正確地價 土地登記是要地主申報地價的，這是和驗契有異；因為驗契不過驗明契紙和徵收契稅罷了。至於土地登記，一面是注重土地權利的得喪變更，一面還要地主申報地價，地政機關是要根據着地主所申報的地價以便估定正確的地價而徵收地稅。土地法所稱地價分做申報地價和估定地價兩種：申報地價就是依照土地法聲請登記所申報的土地價值；(土二三八條) 至於估定地價却是應在同一地價區內的土地，參照其最近市價或其申報地價或參照其最近市價及申報地價為總平均計算而估定牠。(土二四一條) 所以地價的申報或估定，一律有待於登記程序的進行。

第三項 土地使用

土地使用就是施以勞力資本為土地之利用。(土一四一條) 因為土地本

身固然是有價值的，但欲增加其本身的價值而使地盡其用，那就非有勞力和資本相輔不可。所謂『土地和勞動是一切富的泉源』，要增加土地上經濟的價值，應該施以勞力，資本。至於不勞而獲的土地增益，無非是掠奪罷了。土地是不能聽憑牠荒廢，也不該放任牠胡亂使用，須要施以勞力，資本，並在使用以後能夠獲得最高利益；換一句話說，就是土地應有適當的使用。歷來學者關於市地應該私有或公有的問題，所主張的理由頗多注重在如何使土地有適當的使用；主張市地私有的理由有如：(1)宅地私有，地主自能加意改良；(2)城市土地使用制度的性質是地方的，小規模的；(3)公有時管理不及私有時良好。同時主張公有的理由，如同：(1)在公有制度下公共機關能夠直接管理土地而增加社會幸福；(2)公共管理城市的發展是很簡單的事；(3)避免資本的浪費。照這些理論看來，無非都以土地使用為立場，足見土地使用問題的重要了。我國土地法除規定對於土地得就國家經濟政策，地方需要情形，及其所能供使用的性質編為各種使用地外，還規定市地和農地應該怎樣使用以及土地重劃的條件和程序；現在略加論究如左：

(一) 市地使用限制和房屋救濟 市地就是市行政區域內的土地位，基於

使用上的標準，可以分做限制使用區和自由使用區，在限制使用區，關於左列事項，應於市設計時分別定之：（土一四九）

(1) 土地及其建築物使用的限制；

(2) 各區段建築地有規定房屋建築線的必要時，其房屋建築線；

(3) 建築物的高度，層數，及其形式；

(4) 建築地段的深度和寬度；

(5) 建築物所占土地面積以及應留餘地。

上面(1)款所稱土地及其建築物使用的限制，是不適用於自由使用區的土地；但在其餘各款，限制使用區和自由使用區却是同受限制。並且，地段面積過小或者形式不整齊，不適於建築獨立房屋時，市政府就得不許建築，並應斟酌接連地段情形，准由接連地段的所有權人請求依法徵收，該土地所有權人也得請求由市政府依法徵收。此外還有具備左列情形之一，就不得建築的規定：會增加施工費用者外，是不得為一切建築。（土一五三）

(1) 土地已經公布為街道，即使沒有公布徵收，除了臨時性建築物將來不會

(2) 空地內建築地段的劃分，沒有經過市政府核准，是不得建築。（土一六）

土地法一面規定市地使用限制，一面對於市內房屋也有相當的救濟方法。凡屬市內房屋，應以所有房屋總數百分之二為準備房屋；如果準備房屋額繼續六個月不及房屋總數百分之一的時候，就該施行左列各種房屋救濟方法：（土一六二）

(1) 規定房屋標準租金；

(2) 減免新建築房屋的稅款；

(3) 建築市民住宅。

在私有土地制度之下，救濟市民的住屋恐慌，大概不出於下列兩種政策：（一）干涉出租人和承租人間的租賃契約；（二）增加市民住宅的建築。
 土地法第一百六十二條第一款所稱『規定房屋標準租金』，以及從第一百六十三條到第一百六十七條都是關於私人間租賃契約的限制；至於第一百六十八條規定對於在房屋標準租金施行期間內新建築的房屋，應該減免地價稅；第一百六十九條規定第一百六十二條第三款的市民住宅出租時，其租金不得超過建築用地和建築費總價額年息百分之八；這却都是關於增加市民住

宅和減輕市民負擔的立法，不過呢，住宅租金的漲落，無非出於求供間情勢的變遷；假使市區域以內人口大增，工商業發達，房屋不足供給市民的需要；那末，就是嚴行干涉出租人和承租人間的租賃契約，也非治本方法。所以市內房屋一有缺乏之虞，治本的方法當然是增加新建築了。在必要時，就是推廣市區域也是應該的。

(二) 耕地租用和荒地承墾 這些都是土地法上所規定關於整理土地的重要問題，現在分別說明如左：

(1) 耕地租用 凡是以自爲耕作爲目的，約定支付地租，使用他人的農地，就叫做耕地租用，並且所謂耕作是包括牧畜而言。土地法關於耕地租用各條的規定，原是注重承租人方面利益的保護，其中最重要的如同地租的限制。凡地租是不得超過耕地正產物收穫總額千分的三百七十五，假使約定地租超過千分之三百七十五，那就應該減爲千分之三百七十五；至於不及千分之三百七十五，那就依照約定辦理。並且，出租人不得預收地租，亦不得收取押租。此外我國土地法所規定對於耕地租用時租賃期間屆滿後的收回自耕或繼續契約，耕地出賣時的承租人優先承買權，收回自耕的耕地再

出租時原承租人的優先承租權，耕地的特別改良費由出租人負擔，承租人耕作權利的拋棄以及不定期限租用地契約的終止條件等類無非都是限制出租人和承租人間的自由租賃契約。

(2) 荒地使用 這是專指公有土地的荒地而言。所謂公有土地就是未經人民依法取得所有權的土地或者是私有土地的所有權已經消滅的土地；因為『國家整理土地之目的在使地盡其用』所以公有土地的荒地如果適合耕作使用，除了經政府保留或指定為他種使用以外，是要編做墾荒區，由地方政府招人承墾。至於編為農地的私有荒地，也要由主管地政機關限令所有權人在一定期間以內開墾或耕作。如果過了期限還不開墾或耕作，那就得由需用土地人依法呈請徵收。對於公有土地的招人承墾，對於私有土地的得由需用土地人依法呈請徵收，都是要使那些荒地供作農事用途。現在雖不能貫澈耕者有其田的政策，但亦應該先行做到有田必有耕者的地步。土地和勞力的結合，土地的經濟價值才能充分發現出來。

(三) 土地重劃 凡屬一定區域內的土地，因為牠的分段面積不合經濟使用，就得由主管地政機關對於該區域內土地的全部重行劃分，並將重劃地

段分配給原土地所有權人，在重行劃分以後，所有重劃地段的面積比到原地段自屬有多有少；那末分配後面積增加的所有權人應該補償面積減少地段的所有權人。所謂分段面積不合經濟使用，那就如同下列情形：

(1) 各地政機關該管區內的土地，其各地段有面積狹小奇零不合耕作的經濟使用；

(2) 全部或大部分沒有建築的建築區，因為路線通過，以致其中各地段有面積過小或形式不整，不適於建築房屋或其位置不臨街道；

(3) 每一區段的建築物，因為水火或其他災變毀滅，以致該區內的土地有了前項情形，或者街道狹小有重劃的必要。

土地重劃並非一種平均分配土地的方法，這不過是要使土地適合於經濟的使用罷了。這是絕對沒有限制大地主而建設中農或小農的意義。要曉得土地重劃的立場，完全在於土地的使用而不在土地的分配。土地重劃是有法定的幾種原因，立法的旨趣無非要增加使用土地的效率，人們切莫誤會到土地重劃就是把土地平均攤派。至於土地重劃和土地徵收也是截然不同，其最顯著之點如同：

(1) 原因不同 土地徵收是國家因公共事業的需要，依照土地法規定徵收私有土地；但土地重劃却是出於土地使用上的原因，並無涉公共事業的需要。

(2) 效果不同 土地徵收的結果，地主的所有權完全喪失；至於土地重劃却是仍舊把重劃地段分配給原土地所有權人。

第四項 土地稅

土地法上所規定的土地稅是有左列要點：

(一) 關於土地定價部分 徵收土地稅是以地價為根據，但地價怎樣去認定呢？民生主義第二講是主張地價由地主自向政府報告，政府就照他所報告的地價抽稅；如果地主以多報少，那就政府便要照價收買。現在土地法上並沒有完全採用這種辦法，所稱地價是分做申報地價和估定地價兩種：申報地價就是依照本法所申報的土地價值，估定地價就是依照本法估計所得的土地價值。這是因為照價收買在實行時是有困難的，所以改用估定地價，防免地主以多報少的弊竅。關於這一層，中央政治會議議決的土地法原則是有左列

『總理主張由人民（即土地所有權者）自由申報地價，以所申報之數額為征稅標準；但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數地稅，致將地價短報，用意至善。查政府於此種情形中收買人民土地，普通辦法係將其土地拍賣，所得之賣價先照原地主申報之價償還，餘歸政府所有。但此種辦法在實施時，每為社會上及經濟上一時的情形所迫，致生窒礙。（例如加掌大之雲哥華市於歐戰後之數年間，將欠繳地租之土地每次拍賣，少有應之者。又青島在德人管理時，關於此點，感受同樣困難。）茲擬於此辦法，略加以補充。關於都市之土地，在人民申報地價後，政府再加以估定。每年征收地稅，以政府估定地值為標準。至征收土地增益稅，則以申報地價為標準；但政府仍保留其按照地價收買之權，似此於實行上較為便利也。』

（二）關於地稅稅率部分 民生主義第二講中主張值百抽一的地稅稅率，但在土地法原則上是定為『土地稅率采漸進辦法』，土地法上却更為規定分等的法定稅率，其中最高稅率——市荒地的地價稅——已經達到千分

之一百，比較民生主義第二講中的主張顯有不同。現在且把土地法所規定分等的稅率列記如左：（土二九一條到二九六條。）

(1) 市改良地的地價稅，以其估定地價數額千分之十至千分之二十爲稅率；

(2) 市未改良地的地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之三十爲稅率；

(3) 市荒地的地價稅，以其估定地價數額千分之三十至千分之一百爲稅率；

(4) 鄉改良地的地價稅，以其估定地價數額千分之十爲稅率；

(5) 鄉未改良地的地價稅，以其估定地價數額千分之十二至千分之十五爲稅率；

(6) 鄉荒地的地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之一百爲稅率。

依照上列分等稅率制度看來，祇有鄉改良地的地價稅是單純的值百抽一，其他却是都有一個法定稅率範圍，歸地方政府經由中央地政機關的核定，依

照各種稅地的實際情形分等徵收並且地方政府在會計年度開始的時候斟酌左列情形就得依照法定程序在地價稅的法定稅率範圍免增減稅率（土地

三〇三）

（1）因地方財政的需要；

（2）因社會經濟的需要。

在法定稅率範圍以內，按照稅地實際情形分等徵收以及因爲一種需要情形而增減稅率，部是地方政府的職責。

（三）關於土地增益部分 對於土地自然的增益，民生主義第二講中是主張全部收歸公有；但土地法上却并非如此規定，土地法規定土地增值稅替代全部歸公的辦法。土地稅是分做地價稅和土地增值稅兩種，所謂土地增值稅便係依照土地增值的實數額計算，在土地所有權移轉或在十五年屆滿所有權無移轉時徵收之；不過鄉地所有權人的自住地和自耕地在十五年屆滿無移轉時，是不須徵收土地增值稅。至於十五年期限的起算，那就凡屬依照土地法爲第一次所有權登記的土地，從該法公布之日起計算；其已登記而經移轉的土地，從移轉登記完畢這一起點計算土地增值稅的徵收，其稅率是根

據土地增值的實數額而定；但欲說明這種實數額，須要了知土地增值總數額的標準，這種標準是要依照左列規定（土三〇五）

- (1) 申報地價以後未經過移轉的土地，在絕賣移轉時，是把現賣價超過申報地價的數額作爲標準；
- (2) 申報地價以後未經過移轉的土地，在繼承或贈與移轉時，是把移轉時的佔定地價超過申報地價的數額作爲標準；
- (3) 申報地價以後未經過移轉的土地，在十五年屆滿時，把佔定地價超過申報地價的數額作爲標準；
- (4) 申報地價以後曾經移轉過的土地，在下次移轉或在十五年屆滿無移轉時，是把現賣價或佔定地價超過前次移轉時的賣價或佔定地價作爲標準。

上列(1)(2)(3)三款所稱申報地價數額以及(4)款所稱前次移轉時賣價或佔定地價數額，一概叫做原地價數額。（土三〇六）大凡土地增值的總數額合於下列條件之一，就不徵收土地增值稅：(1)市地在其原地價數額百分之十五以內；(2)鄉地在其原地價數額百分之二十以內。假使超過了這些範圍，那就對

於超過的部分徵收土地增值稅，依照這種計算所得之超過部分，就是土地增值之實數額，至於土地增值稅的稅率，據第三百零九條是要依照左列規定：

(1) 土地增值之實數額為其原地價數額百分之五十或百分之五十以內者，徵收其增值實數額百分之二十；

(2) 土地增值之實數額超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部分依前款規定，徵收百分之二十；就其已超過百分之五十部分，徵收百分之四十；

(3) 土地增值之實數額超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之一百部分，徵收其百分之六十；

(4) 土地增值之實數額超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之二百部分，徵收其百分之八十；

(5) 土地增值之實數額超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別徵收外，其已超過百分之三百部分，完全徵收。

依照土地法第三百零九條規定，對於土地增值是採取累進稅制，等到土地增值之實數額超過其原地價數額百分之三百時，方把已超過百分之三百的

部分，收歸公有。

(四) 關於改良物徵稅部分 民生主義第二講中說是：『文明城市實行地價稅，一般平民可以減輕負擔並有種種利益。……一切雜稅固然可以豁免，就是人民所用的自來水和電燈費用都可由政府來負擔。……其他馬路的修理費和警察的給養費，政府也可向地稅項下撥用。……』但是現在土地法上關於土地改良物是仍舊要徵稅的，凡屬市地改良物得照其估定價值按年抽稅，並把千分之五作為最高稅率。這種改良物稅全部都是地方稅，至於土地改良物所以徵稅的緣故，在土地法原則上是有左列的說明：

『依照根據地值徵稅原則，於徵收地值稅外，所有地面改良物一概免徵，以收土地改良之效。在土地稅實行後，如廣州之房捐及北平之鋪捐等類，須一律廢除或逐漸減輕；否則，與按地值徵稅之原則相違，不特無大效可見，反與經濟上發生不良影響。惟從財政上實際情形觀之，若一律廢除，恐生窒礙。加拿大有數城市於實行地值稅時，地面改良物完全停止徵稅，市庫收入為之不敷，雲高華一市行之不及數年，即回復徵收改良物辦法。據其當局言，亦因格於財政上實際情形，不能不採權宜辦法。以現在中國各都市情形而

論，房捐實占市庫收入一大部分，若新稅收入未能抵補之前，即驟行廢止之恐亦蹈雲高華市覆轍，此點亟應詳加考慮。查總理在大元帥任內時頒行土地稅法，規定改良物值千抽五，其意在雙方顧全，不肯偏重，本立法原則採用之。」

從右列說明看來，足見改良物抽稅，純然是出於財政上的目的了。

（五）地價和改良物價值的估計 關於地價的估計也是徵收土地稅時的一個重要問題，我國土地法既然不從申報地價抽稅，改用估定地價；所以對於地價和改良物的價值估計，都有詳細的明文規定，並且土地法原則上也有左列主張：

「……土地法於實施上能否得所期的效果，稅率之輕重固關係甚大，而估計地值方法於運用上亦至為重要。假如稅率既高，可以估低其地值，打銷高稅率之效力；若稅率輕微，可以估高其地值，為之救濟。查實行地值稅各國，其估計地值至於市價相平者，實佔少數，平常不過達至市價百分之五十至七十為止。其估計至與市價相接者，膠州行之。近年美國麻沙出塞州之索福克府，亦號稱估計地值至於市價相等云。是以稅率之輕重與估地價之高低

互爲因果；但關於此點之決定，擬請留爲起草法案時之斟酌餘地……」
 土地法上關於地價的估計，可以說是力求與市價相埒；現在把地價的估計
 和改良物價值的估計方法分說如左：

(甲) 地價的估計。

(1) 地價區的劃分 地政機關估計地價，須要先把所管轄區內的土地對
 於地價情形相近的劃分爲地價區，所謂地價相近情形，是以估計時前五年
 內的市價爲準。

(2) 標準地價的求得 標準地價就是依照左列兩種計算之一所求得的地價數額：

(A) 總平均計算 這種估計地價的方法是對於同一的地價區內
 的土地，參照牠的最近市價或申報地價或者是參照牠的最近市價及申
 報地價爲總平均計算。

(B) 選擇平均計算 這種計算方法是因財政需要或經濟政策的
 必要，得就同一地價區內的土地最近市價或申報地價提出其中較高的
 地段價值爲選擇平均計算。這種選擇平均計算所得的數額，是不得超過

總平均計算所得的數額三分之一。

(3) 標準地價的公告 地政機關在地價估計完畢以後，應該把標準地價分區公告。

(4) 標準地價的異議 標準地價從公告之日起，三十日以內，同一地價區內的土地所有權人認為計算不當的時候，得由全體過半數人的連署，向主管地政機關提起異議。並且，因為土地地位的特殊情形，地政機關得按照標準地價數額為相當的增減；在這種情形之下，該土地所有權人得單獨向主管地政機關提起異議。

(5) 標準地價的公斷 土地所有權人所提起的異議，若在主管地政機關決定以後，原異議人仍舊不服；那末，就得要求（應在決定送達後七日內為之）召集公斷員公斷。至於公斷機關的組織，是由主管地政機關的估計專員以及異議人雙方各推公斷員一人，再由兩公斷員加推公斷員一人；如果加推的公斷員不能推出時，那就由該地方自治團體推出一人。

(6) 估定地價的成立 大凡標準地價經過了公告程序却沒有異議，或者

是所發生的異議經主管地政機關決定或經公斷決定；那末，這種標準地價

就已成爲估定地價。

(7) 地價的從新估計 地價是要每五年估計一次；但若地價有了重大變更，却不在此限。

(乙) 改良物價值的估計 改良物價值除有增減或重大改變外，是和地價同時估計。改良物分做建築改良物和農作改良物兩種，各有其估計價值的方法：

(1) 建築改良物價值的估計 建築改良物就是附著於土地的建築物或其他情質相同的工事，牠的價值估計，應以同樣改良物在估計時爲重新建築所用的費額爲準；但却須要計算其經歷時間所受的損耗數額，在估計價值時減去牠。至於就原建築改良物增加的改良物，在重新估計價值的時候，應該併合於原改良物計算。

(2) 農作改良物價值的估計 農作改良物就是附着於土地之農作物或其他植物及土壤之改良。農作改良物價值的估計，是把等於農作改良物附着的土地估定價值百分之十至百分之五十的限度以內，作爲農作改良物價值的標準。地政機關就根據這種標準，估計農作改良物價值的實數。

大凡建築改良物的估定價值不及所使用地段面積的估定價值百分之二十，以及農作改良物的估定價值不及牠使用地段面積的估定價值百分之十，那就一概不能視為改良物。改良物的價值一經估定完畢，地政機關就該把所估計的價值數額用書面通知所有權人。受通知人是可以在通知書到達以後十五日內，向主管地政機關提起異議，並且不服該機關的決定時，還得要求召集公斷員公斷。這種公斷程序是和地價公斷相同。

第二款 關於一般農業的行政

第一項 概論

關於一般農業的行政有助長農業信用的；有屬於警察作用的；有涉及獎勵、

提倡和監督的；現在約略說明如左：

(一) 農業信用制度 農業信用制度，原是為了救濟農業上的困難而起，自從歐洲方面產業革命以來，經濟的中心，移向於工商業；於是農業將要失其經濟上的重要地位。在國家經濟行政上，對於農業的動搖，自不得不講求對策，

而確立農業負債的救濟制度。至於現今農業信用的組織如何，那就不出下列兩種：(1)公法的農業信用機關，這是國立或地方自治團體所設立；(2)私法的農業信用機關，如同私人設立的不動產抵押銀行等類。這兩種信用機關不僅是組織權的所在不同，並且後一種是以營利為主要目的，前一種却重在農業負債的救濟。但是，為了經營的方法和借貸的程序，私法的農業信用機關是較為便利；所以實際上的效果也就較為廣大。我國關於這一類的設備，向來是窮乏得很，從前曾經頒布農工銀行條例、勸業銀行條例，也沒有什麼效果可見。

(二) 農業保險 現代農業保險事業，雖則不像工業保險事業的發達，但為預防農業災害起見，這種保險制度的推行也是農業行政上的要務。農業災害的原因，大概不出水患、風災和害蟲等項，關於這些災害的事後救濟，須靠強制的農業保險，這種保險無論是國家經營或地方自治團體經營，凡屬地主、佃農、自耕農，以及農業勞動者，都要使他們從土地或勞動所取得的利益中，抽出幾分之幾作為保險金。等到將來損害發生的時候，受害的人就可獲着保險上

(三) 農業警察 農業警察就是基於助長農業的目的，對人排除足以妨

害農業經營的不正當或不道德的行爲，對物防止一切侵害農業作物和家畜的天然災患所設立的法規和其執行。農業警察行政中最重要且又制限人民的行爲自由，有如左列兩項：

(1) 害蟲的驅除和預防 凡屬蟲類有害於農產物的，須在已發生或將發生的時候，由地方該管官署命令地主或農人驅除，並可依法代執行。至於蟲患將有延蔓之虞的時候，就該立即施行有效的預防方法。

(2) 農產物的檢查 農鑄部（現改實業部）爲了保持農產物的信用和價格，防杜病蟲害的輸入，以及檢定肥料品質起見，設立農產物檢查所。凡屬進出口的農產物原料品，動植物子種，以及肥料等類運抵港埠時，須由運物者出具報單向農產物檢查所呈請檢查，並且國內各地所有上述各種產品，亦得向農產物檢查所請求檢查。至於應受檢查的農產物原料品，動植物子種，和肥料，如同下列：（甲）普通農作物產品；（乙）特用農作物產品；（丙）蠶絲花果茶及菜蔬等品；（丁）陸產動植物及其產品；（戊）水產動植物及其產品；（己）動植物製造品；（庚）各項子種秧苗，人造或天然肥料。凡屬檢查不合格的物品，得分別禁止行銷或施行消毒，遇有必要時還得下

令燒毀或遭棄牠。假使運入病菌、害蟲等標本供作學術研究之用，須要先向實業部領取許可證。並且，關於肥料的檢查，據實業部公布的人造肥料檢驗規程上的規定，凡進口和國產的肥料，應向所在地商品檢驗局呈請檢驗，等到發給合格證書，方得輸入或銷售。

(四) 農事試驗場 這是以振興改良農業為目的，對於各種農產物的改良和增進生產率事項加以試驗，以便懸為模範。這種試驗場的設置有中央組織和地方組織的區別，中央農事試驗場是歸部直轄，分設下列各課：(1) 總務課，(2) 普通作物課，(3) 園藝作物課，(4) 工藝作物課（綿麻菜菔甘蔗等），(5) 蟶桑課，(6) 養蜂課，(7) 農產製造課，(8) 指導宣傳課。中央農事試驗場還附設農產品陳列室，以供衆人的觀覽，並且每年開展覽會兩次，在春季播種前和秋季收穫後舉行之。

第二項 農村合作社

我國合作法現在還沒有頒布，合作事業真正幼穉得很，不過關於農村合作社的組織，實業部已於二十年四月十八日公布農村合作社暫行規程，凡在合

作法沒有頒布時，所有各地組織的合作社，都要依據這種規程辦理。

(一) 農村合作社的種類 法定合作社的種類，是有左列各種：辦理儲金業務，那就屬於這一種合作社。

(2) 供給合作 凡是把物品供給社員職業上的需用或者購買物品加工製造或者不加工製造便供作社員之用，那就屬於這一種合作社。

(3) 生產合作 這是種植飼養或加工製造社員所有之農產品的合作社。

(4) 運銷合作 這是運銷社員之農產品的合作社。

(5) 利用合作 這是製備職業上所需設備而使社員共同使用的合作社。

(6) 儲藏合作 這是收受社員之生產物而辦理保管的合作社。

(7) 保險合作 這是對於生命負傷、牲畜水災、火災、風災、雹害、病蟲害等為保險之行為的合作社。

(8) 消費合作 這是供給農家日用必需品的合作社。

(9) 其他合作 這是上列各種以外的一切合作社，例如建築合作，改良品種合作等類。

(二) 農村合作社的責任 農村合作社的責任可以分做左列三種：

(1) 無限責任 這是社員以其所有財產對於該合作社以及該社的債權人，負着分擔債務責任。

(2) 有限責任 這是社員對於該合作社的債權，僅以所認的股額為限。
(3) 保證責任 這是社員對於該合作社以及該社的債權人，除了所認的股款以外，還要負擔若干金額的責任。

(三) 農作合作社的設立 設立合作社，最少要有社員九人以上，并且社員還要具備下列各種資格：(1) 中華民國人民年滿二十歲，居住在社章所規定的區域裏面；(2) 有正當的職業；(3) 有相當的生活能力。當合作社設立的時候，應該依法訂立社章，呈請縣市政府許可。合作社社章須要記載下列各種事項：(1) 名稱；(2) 目的；(3) 責任；(4) 區域；(5) 社址；(6) 社股金額及其交納方法；(7) 第一次交納金額；(8) 會計年度起止日期；(9) 贏利分配和損失的分擔；(10) 公積金的存儲；(11) 預定的存立時期和解散事由；(12) 社員資格以及入社、出社、除名的規定；(13) 社務委員任免的規定。

合作社設立人一經取得許可證書，便應按照社章，組織成立，並在三個月內，

向縣政府爲成立的登記

(四) 農村合作社的解散和清算 農村合作社的解散和清算，規程上設有專章，明定一切；現在分說於左：

(1) 解散 合作社有了下列情事之一，就該解散：(甲) 社員不足法定人數；(乙) 存立期滿却未重行註冊；(丙) 社員大會議決解散；(丁) 社員大會議決與其他合作社合併；(戊) 宣告破產；(己) 與現行法令有了抵觸。合作社一經解散或合併，須將解散和合併的日期以及經過情形向縣市政府登記，並且應由縣市政府轉報省主管農政官署備案。

(2) 清算 合作社解散時，除了合併和宣告破產以外，應由社員大會選舉三人以上的清算委員，清理債權債務，結算一切賬目，以及了結未完事務；但因違法解散或宣告破產時，應由主管機關清算；並且，合作社如果不能選出清算人，或者是選出後發生缺額情事，那就主管機關亦得選派。

第三項 農會

(一) 農會的意義 農會原是一種農民組織，其目的在於增進農民的智

識和技能，促進生產力和生產額，因而改善其生活狀況。從法律方面觀察起來，所謂農會便係以發展農民經濟，增進農民智識，改善農民生活，而圖農業的發達為宗旨的法人。

(二) 農會的職務 農會得設置農業試驗場，農產陳列所和農具陳列所，以及辦理農業和農民的調查統計。農會對於有關農業之發達改良的事項，得建議於中央和地方政府，並且應該答覆政府，自治機關的諮詢，並接受其委託。關於特種事項，農會應該指導農民以及協助政府或自治機關的進行，所謂特種事項，據農會法第四條所列記的，如同左列

- (1) 關於土地，水利的改良；
- (2) 關於種子，肥料，農具的改良；
- (3) 關於森林的培植和保護；
- (4) 關於水旱蟲災的預防和救濟；
- (5) 關於農業教育和農村教育的推進；
- (6) 關於公共圖書室，閱報室的設置；
- (7) 關於公共娛樂的舉辦；

- (8) 關於生產、消費、信用、倉庫等合作事業的提倡；
(9) 關於治療所、託兒所，以及養老救貧事業的舉辦；
(10) 關於糧食的儲積和調劑；
(11) 關於荒地的開墾；
(12) 其他關於農業之發達改良的事項。
- (三) 農會的設立 農會分為鄉農會，區農會，縣市農會，及省農會四種；鄉農會和市區農會的設立，應有該區域內具備會員資格者五人以上的發起，以及全體三分一以上的同意，並且上級農會的設立，要有下列農會過半數的同意。農會在設立以前，應該擬具章程，呈請該管監督機關核准，章程上須要記明左列事項：
- (1) 名稱區域及會所所在地；
 - (2) 會員入會出會以及除名的規定；
 - (3) 職員名額，權限，任期，以及選舉解任的規定；
 - (4) 關於會議的規定；
 - (5) 關於經費的規定。

(四) 農會的會員 鄉農會或市區農會的會員，是限於居住在該區域內年滿二十歲的中華民國人民，并且須要具備下列資格之一：(甲) 有農地者；(乙) 耕作農地面積在十畝以上或園地面積在三畝以上的佃農；(丙) 中等以上學校畢業而習農業者；(丁) 經營與農業有直接關係的事業，具有上述資格，但若有了下列情事之一，那却仍舊不得充任農會會員：(甲) 權奪公權，尚未復權；(乙) 有反革命行爲並經判決確定；(丙) 禁治產人。

(五) 農會會員大會 這是分做定期會議和臨時會議兩種，縣市以下的農會由幹事長召集，省農會是由理事會召集。

(六) 農會的監督機關 農會的監督機關，如同左列兩種：

(1) 省政府 這是省農會的監督機關。

(2) 縣政府或市政府 這是縣市農會及其以下各級農會的監督機關。

(七) 農會的解散及清算 農會的解散，因為事由不同，可分命令解散和決議解散兩種，並且清算人的產生方法也就跟着有異。

(1) 命令解散 大凡農會因會員大會的決議違背法律，並且情節重大，那就監督機關得令其解散；但須經由上級官署或實業部的核准。農會在這種

情形之下解散時，清算人是由監督機關指定。

(2) 決議解散 農會經會員三分二以上的出席，出席會員三分二以上的同意，那就得為決議解散；不過須要經由監督機關核准。農會在這種情形之下解散時，清算人是由會員大會選舉；但若不能選舉，便由監督機關指定。

第二節 畜牧

關於畜牧的行為，其目的在於保護家畜，預防獸疫，改良畜種；重要的畜牧行政事務如同：

(一) 家畜保護 這是如同建立種畜試驗場，開設家畜展覽會，以及良種牛馬特別飼養等類。各國多有種牡馬檢查法，產牛馬組合法，馬匹去勢法，種牡牛取緋法等畜牧行政法規；我國為謀耕牛的改良繁殖起見，實業部曾在二十一年一月二十三日公布保護耕牛規則，凡屬地方行政官署對於管轄區域內的耕牛，認為具有左列的資格，就得選定為保護牛：

(1) 種類 水牛，黃牛，犂牛。

(2) 年齡 牡牛在二歲以上，十歲以下；牝牛在二歲以上，八歲以下。

(3) 體高 牡牛在四尺以上，牝牛在三尺八寸以上。

(4) 體格 各部勻稱，姿勢正確，以及蹄質堅韌，並無畸形。

(5) 性能 壯健而繁殖能力沒有故障以及性馴而無惡癖。

(6) 保護牛所享受的權利 保護牛的所有者應呈請地方行政官署給予耕牛一經選定為保護牛，其在法令上所得享負的權利義務有如左列：

保護費。

(7) 保護牛所負擔的義務 這可分說如左：

(甲) 配種的義務 凡經選定的保護牛，年齡達到四歲以上，其牡牛的所有者或管理者，遇有以牡牛請求配種的時候，是不得拒絕；但若有了下列情形之一，却在此列：(a) 牡牛有疾病時；(b) 牝牛有疾病時；(c) 一日請求交配二頭時；(d) 有他項正當理由時。至於選定的牝牛，那就除了上述或由地方行政官署指定種牛外，是不得交配。

(乙) 其他義務 這是如同：(a) 保護牛的所有者，非經地方行政官署核准，是不得轉讓或變更其管理；(b) 保護牛不得屠宰和販運出口。

(二) 種畜貸與 關於種畜貸與，各國通例上人民是可以請求國立種畜

機關替他們配種；現在我國前農鑄部所公布的種畜貸與規則却是暫以部轄各種畜場現有的美利奴種牡羊爲限。大凡請求種牡羊之貸與者，應該在每年二月間，依照定式，出具請求書，經由縣政府轉送於種畜場場長。該場長接受請求書以後，應該指定日期，檢查種牡羊一次；如果合於種畜配種規則第六條規定，就該照准。

(三) 獸疫的預防 關於家畜傳染病的預防行政，就有獸疫預防法，大凡獸疫發生的時候，其所有人或管理人便負有報告的義務。有疾病的家畜，須要使牠隔離，並且要停止獸類的出入往來。凡有病毒傳染的嫌疑物品是不得轉運；從外國侵入的獸疫，應該停止牠的輸入，對於已經染疫的就可以撲殺牠。

(四) 獸醫 醫治獸類疾病的獸醫也和其他醫師一樣，須要取得主管官署許可，方能營業，還有一種蹄鐵工的免許規則，也是屬於這一類的行政法規。

第三節 狩獵

狩獵的法律上意義就是用銃器、網罟，或其他機械捕獲野生的鳥獸。因爲野生鳥獸原是無主物，並非屬於土地所有人的利益範圍以內；所以無論何人能

夠對於野生鳥獸因先占而取得所有權。我國前北京政府曾經頒布狩獵法，對於獵具狩獵的方法，狩獵的時期，以及狩獵權的取得，都有規定。

(一) 狩獵權的性質 狩獵權就是在法律許可的範圍以內，對於野生鳥獸所得行使的捕獲權利。狩獵權和土地所有權係屬各自獨立的權利，在他人土地上所捕獲的野生鳥獸，就因先占而取得，並不妨害他人土地所有權。不過呢，狩獵權的行使是沒有對抗第三人的權力，換一句話說，就是狩獵權並非在一定區域內得以排斥他人而獨自享有狩獵的權利。所以狩獵權是一種公權而非私權。

(二) 狩獵證書 這種證書是由該管警察官署核准發給，如果未經許可後領有證書，就不得狩獵。狩獵證書是每年換領一次，每次要繳納相當的規費。

(三) 一定的獵具和獵法 狩獵時所使用的獵具有法律制限的，通常是限於銃器、網罟等類；至於有了特別情形，經由該管警察官署核准，先期布告，方得使用炸藥、毒藥、劇藥，或陷穿等危險方法。

(四) 狩獵場所和時間 狩獵權和土地所有權雖則是各自獨立，但在有圍障和有種作物的園地上，如果未經所有人或占有者的允諾，就不得狩獵。又

如土地所有人取得該管官署許可，把土地劃作禁獵區，也就不准他人狩獵，此外如同禁山、公園、公道，以及寺觀廟宇裏面，或羣衆聚集場所，一概禁止狩獵。至於狩獵期間是以每年十月一日起到次年三月末日止為原則。

(五) 烏獸的保護 被保護的鳥獸，或者為了要牠們繁殖，或者為了牠們有益，是一律禁止狩獵。至於為了學術上的研究或其他特別情事，那就須要經由該管官署核准，方得捕獲。

第四節 漁業

第一款 漁業權和入漁權

關於漁業行政的法律現在由立法院議決公布的已有漁業法和漁會法。所謂漁業，在我國法律上的意義便是以營利為目的而為水產動植物的採捕或養殖之業；至於為漁業之人以及有漁業權或入漁權之人就稱做漁業人。

(一) 漁業權 漁業權是基於該管行政官署核准，在中華民國領海或其他公用水面享有設定漁具以經營採捕業或區劃水面以經營養殖業的權利。

大凡漁業本有私有水面漁業和公有水面漁業的分別；私有水面的水產物，原係屬於水面所有人，並無何等問題。至若公有水面的水產物係屬無主物，本來是採捕自由。不過呢，如果是設定漁具或專用水面以營漁業，就該獲得行政官署的許可；因此便發生所謂漁業權了。關於漁業權的一切，可得說明如左：

(1) 漁業權的性質 漁業權是一種物權；不過這種物權不是基於民法設定的，也不是由於當事人的法律行為產生的。漁業權在漁業法上視為物權，牠的設定，是要由於公法上的行為。並且，在私法上是準用民法關於土地的規定。

(2) 漁業權的存續期間 因為漁業權的創設是基於公法上的規定；所以牠的存續期間應由該管行政官署定之，却不得超過二十年；但因漁業權人的聲請，得更新之。

(3) 漁業權的取得 漁業權取得，是有左列三種分別：

(甲) 一般漁業權 凡屬中華民國人民要在中國領海或其他公用水面設定漁具經營採捕業，或區劃水面經營養殖業，須要呈請該管行政官署核准登記，轉報主管廳部備案。

(乙) 專用漁業權 凡欲專用一水面經營漁業，應該呈由該管行政官署轉呈主管官廳核准，轉報農礦部（現改實業部）備案。並且，非經漁會呈請，不得核准。

(丙) 特許漁業權 在(甲) (乙) 兩種情形以外，如果該管部認為另有應予特許的漁業，就得用命令定之。

(二) 入漁權 入漁權便是依契約或地方習慣有入屬於他人專用漁業權的漁場以內經營該專用漁業權的全部或一部的權利。入漁權在法律上也是視為物權；但除繼承及轉讓外，却不得視為權利的標的。入漁權的存續期間，假使未經訂定，那就看做和該漁業的存續期間相同。

漁業權人得向入漁權人收取入漁費。如果意於交付漁業權人，就得拒絕他的入漁。并且，入漁權人連續二年以上意於交付入漁費的時候，漁業權人便得請求入漁權的消滅。

第二款 漁業的行政管理

關於漁業的行政管理，其重要的可以分做左列數項：

(一) 漁業的撤消 漁業的撤消，却有左列兩種不同的情形：

(1) 漁業核准以後，如有左列各款情形之一，行政官署便得加以撤消：

(甲) 從核准的日子起，一年內不從事漁業或繼續停業滿了二年；

(乙) 漁業的核准，發見錯誤。

(2) 有了左列各款情形之一，行政官署得限制，或停止已經核准的漁業，或撤消其核准。

(甲) 由於保護水產動植物的必要；

(乙) 由於船舶航行碇泊的必要；

(丙) 由於安設水底電線，或國防，以及其他軍事上的必要；

(丁) 有妨害於公益。

漁業人違背了漁業法或根據該法所發布的命令，行政官署亦得限制或停止其營業。

(二) 漁業的檢查 凡依法令的規定，在監督漁業上認為必要的時候，該管行政官署得在漁業的船舶、店舖，及其他場所檢查他的簿據和物件。當檢查時如果發見有關漁業的犯罪情事，得為搜查或扣押其足以證明犯罪事實的

(三) 漁業訴訟 可得提起訴願或行政訴訟的事由；如同：

(1) 對於漁業的核准登記，期滿更新，或其他呈請事件的准駁有不服時，以及不服行政官署所為撤消、限制，或停止漁業的處分，就得提起訴願；至於因違法而害及權利時，便得提起行政訴訟；

(2) 漁業人間關於漁場的區域，漁業權和入漁權的範圍，以及漁業的方法發生爭執，那就關係人得呈請該管行政官署裁定。如果不服這種裁定，得提起訴願，至於因違法而害及權利，便得提起訴訟。

第三款 漁業的保護和獎勵

(一) 關於漁業的保護 行政官署為了保護水產動植物的蕃殖或取締漁業起見，得發布左列命令：

- (1) 關於水產動植物採捕的限制或禁止；
- (2) 關於水產動植物和其製品的販賣或持有的限制或禁止；
- (3) 關於漁具、漁船的限制或禁止；

(4) 關於投放有害水產動植物之物的限制和禁止；

(5) 關於採取或除去水產動植物蕃殖上所必要保護之物的限制或禁止。

(二) 關於漁業的獎勵 政府爲了獎勵漁業的改良和發達，應該在預算內特設漁業獎勵金和漁業銀行的基金。並且，有了左列各款情事之一，該管行政官署得呈請主管官廳轉請主管部核准，給予獎勵金：

(1) 用汽船或帆船在遠洋捕魚或運魚；

(2) 設備護船，常在一定水面擔任救護和巡緝；

(3) 改良漁船、漁具，或採捕的方法；

(4) 創辦水產學校，著有成績；

(5) 設備水產物的製造場和其使用的器械；

(6) 設備水產物的儲藏、倉庫，或搬運的舟車；

(7) 新闢漁港或船灣；

(8) 新設水產的蕃殖場、畜牧場、魚種場、人工孵化場；

(9) 其他有認爲應該獎勵的事項。

(一) 漁會的意義 漁會是以增進漁業人的智識技能，改善他的生活，並發達漁業生產為目的而組織的社團法人。所謂社團法人，便係法律賦與人格的自然人集合體，漁會便係以漁業人為組織本位的社團法人。

(二) 漁會的任務 漁會的任務有如左列：

- (1) 改良漁業事項；
- (2) 整理漁村，漁市事項；
- (3) 簿借漁業資金，以及租賃漁船、漁具事項；
- (4) 簿辦航業共同販賣、製造、運輸事項；
- (5) 舉辦漁業教育事項；
- (6) 簿辦水產陳列所和賽會事項；
- (7) 組織生產、消費、購買、信用、住宅等合作社事項；
- (8) 舉辦儲蓄、保險、醫療所、託兒所事項；
- (9) 關於漁業的保護和救卹事項；
- (10) 關於官署的諮詢及委託事項；
- (11) 關於官署的諮詢及委託事項；

(2) 關於調處漁業間的爭議事項；

(13) 籌設水上標識事項；

(14) 其他關於會員共同利益的事項。

(三) 漁會的設置 住居同一區域以內（漁會是以縣爲區域）年滿十六歲以上的漁業人或經營水產的製造、運輸、保管各業者，得連署五十人以上爲發起，依照漁會法組織漁會。組織的時候發起人應開創立大會，議定章程，推出代表五人到九人，提出立案請求書，並附具章程，代表人履歷，發起人名冊，向該管行政官署呈請立案。並且，同一區域內不得設立兩個漁會；但在重要的港埠，相距四十里以外，却得設立分會。

(四) 漁會的解散 漁會因有左列事由之一，便須解散：

- (1) 會章上預定的事實發生；
- (2) 依照大會的決議：（漁會會議分做會員大會代表大會或臨時大會三種。）
- (3) 漁會的分裂或合併；
- (4) 漁會破產；

(5) 行政官署依法所為的處分。

第五節 森林

森林業的發達與否，不僅有關於國民經濟力的消長，並且還有涵養水源，預防水患，以及調和氣候的效用。所以對於森林，必須設定相當法規，加以獎勵、監督和保護。森林因為所有權的所屬不同，本可分做國有林、公有林，和私有林。國有林屬於國家所有，公有林是包括省市縣所有森林而言，私有林却是個人或私法人所有。國有林的取得除了買賣交換方法以外，還有基於公法上的關係而取得；如同左列：

- (一) 沒有業主的森林以及依法應歸國家所有的森林，均得編為國有林。
- (二) 公有林或私有林對於國有林的經營，確有重大關係，得用相當價格收歸國有。

因為森林所受法律上的制限不同，就有保安林和非保安林的分別。大凡森林有了下列的特殊性質，就得編為保安林；如同：(1) 關於預防水患，(2) 關於涵養水源，(3) 關於公衆衛生，(4) 關於航行目標，(5) 關於便利漁業，(6) 關於防蔽風沙。凡

屬保安林，非經該管行政官署核准，是不准樵採，并且禁止引火物入林，以防危險物的發生。關於保安林的編入，雖則不論國有、公有或私有；但當公有林或私有林因編爲保安林以致有損害時，國家須得加以補償。至於保安的原因消滅時，那就得爲解除其保安林的特別限制，也是一種行政處分。

森林的影響於社會經濟和公共福利既然很大，并且公有林和私有林如果完全放任所有人的自由處理，那就易於荒廢；所以國家須要加以獎勵和監督。

(一) 森林的獎勵 凡屬合於造林之用的國有官荒山地，國家對於個人或團體的承領人，得無償給與。此外對於造林有成績的人，就給他獎品以及其他各種獎勵方法。

(二) 森林的監督 所謂森林的監督，或者用積極方法，對於公有或私有荒山，酌定期限，強制所有人造林，或者用消極方法，對於公有林或私有林，禁止或限制所有人造墾。其他像所有人人如有荒廢或濫於樵採的行爲，得限制或懲戒他。據實業部管理國有林公有林暫行規則（二十年五月二十六日公布）上的規定，從公布日起，國有林即行停止發放，公有林絕對禁止發放。至於已經發放的國有林或公有林，那就承領人應該依照下列各項辦理：(1) 每畝在適當

距離以內，應該保留距地面三尺五寸高，直徑一尺以上的母樹十株，以便天然更新；(2)天然更新發生障礙時，應即培養苗木，在原採伐地造林；(3)母樹新製幼樹，都要切實負責保護。

第六節 鑄業

第一 欽 概論

鑛業行政的目的在於鑛業的保護和監督，但是這種行政上的行為須有一
定的範圍；所以鑛業立法上應該設有鑛物的法定種類。我國鑛業法第二條所
規定鑛物種類是：金鑛、銀鑛、銅鑛、鐵鑛、錫鑛、鉛鑛、鎳鑛、鎳鑛、鉛鑛、
鋅鑛、鉛鑛、鉛鑛、鉻鑛、鉻鑛、鉻鑛、鉻鑛、鉻鑛、鉻鑛、鉻鑛、鉻鑛、鉻鑛、
石棉、雲母、石膏、岩鹽、明礬、金剛石、天然鹼、重晶石、硝酸鹽、硼砂、筆鉛、
綠松石、弗石、火粘土、滑石、磁土、大理石、苦土石、煤炭類、石油類、煤氣類、
琢磨砂類、顏料石類、其

鑛物所有權和土地所有權的關係如何，在鑛業立法上向來是成爲問題，雖

則土地所有權的行使是以遍及上下爲大原則，但鑛物却並非必須歸屬於土地之一部，立法例上關於這一點，是有左列四種主義：

(一) 土地所屬主義 這是鑛物所有權歸屬於土地所有權之中，土地所有人得自由開採自己土地內的鑛物，英美的法律就是採用這種主義。

(二) 國家獨占主義 這是國家對於鑛物有專有權，禁止私人開採，所謂鑛業就是國家的獨占事業。不過這種主義行於古代專制國家，現在已不復採用。

(三) 先占主義 這是認爲鑛物是無主物，無論何人可因先占取得所有權；所以鑛物一經發見，便由發見的人開採，像普魯士就採用這種主義。

(四) 特許主義 這是把國內的鑛一概定爲國有，不過國家却並不獨占鑛業權，凡屬個人或私法人如果具備法定條件，亦得經由國家特許，而享有鑛業權。法日等國都是採用這種主義，我國亦然，如同鑛業法第一條規定：「中華民國領域內之鑛，均爲國有，非依本法取得鑛業權，不得探採。」

(一) 鑛業的意義 探鑛、採鑛和其附屬事業就叫做鑛業，這是我國鑛業的法定意義。（鑛業法第三條）所謂探鑛便是要探知鑛物是否存在以及質量如何，因而加以探尋試掘的意思。所謂採鑛便係已經確知鑛物的存在，因而以取出鑛物為目的加以採掘的意思。至於附屬事業，那就如同選鑛製鍊等事業。這是因為採得鑛物後，使牠具有經濟上的價值，尚須經過一番必要製鍊手續。這種附屬事業，雖則是屬於工業性質；但為便宜計，法律上就視為鑛業。

(二) 鑛業權的意義性質和效用 凡在政府所特許的一定地域以內得從事於探鑛及開鑛的事業叫做鑛業權。鑛業權是依行政行為所設定的私權，在鑛業法上視為物權，除該法別有規定外，並得準用關於不動產諸法律的規定。鑛業權可以分做探鑛權和採鑛權兩種，這兩種權在法律上的效用是有左列不同之點：

- (1) 關於權利的存續期限 採鑛權是以二年為限；探鑛權是不得過二十年，期滿後得呈經主管部核准展限；但展限亦不得超過二十年。
- (2) 關於權利的處分 鑛業權是除繼承、讓與、抵押、滯納處分，和強制執行以外，不得為權利的目的；但關於抵押，却是限於採鑛權，探鑛權尚不得充作

抵押的目的。

(三) 鑛業權的主體 鑛業權的主體如同左列兩種：

(1) 自然人 凡屬中華民國人民都得爲鑛業權的主體。

(2) 法人 法人有公法人和私法人的區別：所謂公法人如同縣市政府，當鑛業權取得時，所在地的縣市政府還得享有優先權。至於私法人，如果是公司組織，那就有限公司得許外國人入股；不過要受左列幾種限制：

(甲) 公司股份總額的過半數應爲中華民國人民所有；

(乙) 公司董事過半數以上應該是中華民國人民；

(丙) 公司董事長和總經理等職應由中華民國人民充任。

(四) 鑛業權的設定 呈請設定鑛業權的人應該繕具呈請書並附鑛區圖，呈由省主管官署轉呈主管部核准。如果在呈請採鑛時，還要添具鑛床說明書。這種呈請書、鑛區圖和說明書，應該各備一份同時呈報所在地縣市政府，如果縣市政府不在接到呈報後六個月以內，向上級主管官署聲請自行開採；那末，應該視爲拋棄優先權。

(五) 鑛業權的消滅 鑛業權有了下列情事之一，便被撤消：(1)登記後沒

有不可抗力的故障二年以內不開工或中途停工一年以上(2)把鑛業權移轉或抵押於外國人；(3)鑛業有害於公益而無法補救；(4)沒有正當理由却兩期以上不納鑛稅；(5)沒有正當理由却不依從下列情事，訂正鑛區：(甲)鑛業呈請地的一部和他人鑛區相重複以致錯誤核准時，經主管部或省主管官署限期令原呈請人訂正；(乙)鑛區的位置形狀和鑛床的位置形狀不合，以致損及鑛利，經主管部或省主管官署限期令其更正。至於採鑛權被撤消或自行廢業以後，原鑛業權者得儘一年以內自行處分其他鑛業財產。有特別情形並且無害於鑛利時，還得呈請主管部核准展限一年。

第三款 鑛區和小鑛業

(一) 鑛區的意義 凡是依照鑛業法取得鑛業之登記的土地區域，叫做鑛區。

(二) 鑛區的境界 鑛區的境界，是用直線定之，從地面境界線的直下爲限。有時兩個以上的鑛區相鄰接，其鄰接的界限，至少要有二十公尺的距離。

(三) 鑛區的地水面面積 鑛區的地水面面積是有下列三種限制

的方法：（甲）煤礦是以十五公頃到五百公頃為限；（乙）其他各礦是以二公頃到二百五十公頃為限；（丙）在河底不便計算面積的砂礦，那就沿着河身計算，牠的長度是以二公里到五公里為限。以上所說三種礦區的最大面積，如果爲了特別情形，經由主管部派員或令省主管官署派員查勘，認爲必要的時候，可以增加。

（四）國營礦業的礦區劃定 凡屬國營礦業，應由主管部劃定礦區，設定國營礦業權，呈請行政院備案，並且要令交該礦區所在地該管官署登記。

（五）小礦業 採礦區域的面積不及法定最小限度，就叫做小礦業。小礦業權是以採礦爲限，並且只有十年的存續期間，期滿後如果無害於礦利，那就只得呈請展限五年。小礦業是不得加入外國資本，其礦業權的取得須要合於法定條件。

第四款 矿業的限制和監督

（一）礦業的限制 中華民國人民固然得隨時呈請設定礦業權；但却受有左列的限制：

(1) 應歸國營之礦 鐵礦、石油礦、銅礦，以及適合煉治的煙煤礦，應該由國家經營，歸國家自行探採。如果沒有自行探採的必要，就得租給中華民國人民探採。

(2) 國家保留區 前一項所說的礦，以及鎢礦、錳礦、鋁礦、錫礦、鈾礦、銻礦、鉀礦、磷礦，經主管部認為有保留的必要，得劃定區域，作為國家保留區，禁止探採。

(3) 不得設定礦業權的地域 左列各地域內，不得呈請設定礦業權：

(甲) 對於砲台、要塞、軍港，以及一切軍用局廠有關係曾經圈禁的地點以內，未經該管官署准許；

(乙) 距離商埠市場地界一公里以內，未經該管官署准許；

(丙) 距離國有或公有建築物、國葬地、鐵路、公用道路，緊要水利，以及不能移動的著名古蹟等地界十五公尺以內，未經該管官署，或所有人和占有人准許。

(二) 矿業的監督 矿業的監督，其目的所在無非促進矿業的發展，而企圖增加國民的經濟力量；所以用法律規定業務上必須遵守的條件；如同：

(1) 關於礦業權處分的監督 這是可以分做左列兩種：

(甲) 凡屬(a) 純業權的設定變更移轉, (b) 採礦權作抵押時, 其抵押權的設定變更移轉, 應該呈經主管部核准, 并且要在核准以後, 呈請省主管官署登記；

(乙) 凡屬(a) 純業權的消滅和處分的限制, (b) 採礦權作抵押時, 其抵押權的消滅和處分的限制, 應該經由省主管官署登記。

(2) 關於呈請採礦的監督 農礦部(現改實業部)或省主管官署對於探礦呈請地, 確認為適於採礦, 那就得限期令原呈請人呈請採礦。如果原呈請人不依限呈請, 便得撤消他的呈請案, 另行准許他人呈請採礦。

(3) 更正和訂正 這是可以分做左列三項加以說明：

(甲) 純業呈請地的位置形狀和礦床的位置形狀不合, 以致損及礦利, 主管部或省主管官署得限期令呈請人更正；

(乙) 純業呈請地的一部和他人礦區相重複以致錯誤核准時, 主管部或省主管官署得限期令原呈請人訂正；

(丙) 純業的位置形狀和礦床的位置形狀不合, 以致損及礦利, 主管

部或省主管官署得限期令其更正。

第二章 關於工商業的行政

第一節 工業的獎勵

第一款 專利特許制度

關於工業的獎勵方法，專利特許制度最為重要。所謂專利特許，就是對於特定的人，以營利為目的，給與發明專利之權利的行政行為。這種權利，通常叫做發明專利權，這是和著作權、意匠專用權、實用新案權、商標專用權等屬於同種類的權；而為一種無形的財產權。專利特許制度重在工業上發明的保護；現在說明牠的要點如左：

(一) 專利特許的目的物 所謂專利特許的目的物，通常原是指那關於工業上最先發明的物品及方法而言。可是發明一語應該作何解釋呢？學者間雖則有點參差的意見，但却不外於用一般所未知的方法，綜合利用特定的自

然力，因此在財貨上發生特種的新效用。要曉得發明本和發見的意義不同，所謂發見不過是已經存在的事物却爲世人所未知，一旦被人發覺罷了。發明的意義既然如此，但是所謂最先發明又該作何解釋呢？最先發明的標準，在學者間也是沒有一定的主張；但在一般通說却以是否最先發明應該根據着內國人民不待發明可得了知與否的狀態而定。譬如說在內國雖非一般人所知曉，但在外國已經取得發明專利權，或者竟是歷來外國一般人所習用的方法；那末，現代交通便利，內國人本屬不難知曉，自無所謂最先發明了。這樣說明最先發明的意義，頗合於我國現行法上的解釋。因爲我國現行法上是把首先發明和應用外國成法分別開來，（獎勵工業品暫行條例第一條）足見輸入外國成法是不得稱爲發明了。不過呢，我國現行法上得爲專利特許的目的物並非限於首先發明，就是特別改良也包括在內。并且，首先發明不僅發明時要占先着，就在呈請時也要不失其爲首先。如果首先發明的工業上製造物到了呈請專利的時候，已被大衆所週知，就不得享受特許的權利了。

發明品得爲專利特許目的物，須要限於工業上的製造品；因爲這種製造品原是專對單純學術上所發明，並可得爲實際營業之用的而言，德日等國的專

利特許法都有這種限制。我國特種工業獎勵法和獎勵工業品暫行條例也是採取德日立法例，限於工業上的物品和製造方法。但是，同屬發明的工業品，亦有受到限制，而不得享受專利特許的權利；如同飲食品、藥醫品，或有妨害公安風俗之虞的物品。因為這些物品能夠專利，那就不免害及公衆的利益。但在美國，醫藥品亦得專利。

(二) 發明專利權的主體 凡屬發明人或其繼承人自得為發明專利權的主體；但卻限於有本國國籍的人民。不過日本立法例上，外國人在該國內地有住所的也得享受這種專利權。我國獎勵工業品暫行條例關於這一點雖無明文規定，但施行細則第一條便是：『呈請獎勵者以享有中華民國國籍為限，』特種工業獎勵法第六條也規定為：『凡參有外資之工業，概不受本法之獎勵。』

(三) 專利特許的程序 特許原是一種行政處分，但當付與特許時應有如何的程序，那就從來是有左列兩種主義：

(1) 審查主義 這是政府對於請求專利特許的發明人，基於審查委員會審查的結果，決定應不應付與特許。審查委員會對於特許請求人的新發明

審查牠是不是合於法律上所定的條件，如果不能符合，就要加以駁斥。德美日等國都是採用審查主義，英國對於同時有關同一發明的特許請求人也是依從這種主義。

(2) 排則主義 這是政府對於特許請求人，不必審查他所發明的實質如何，但就形式上審查是不是合於法定程序和發明的種類，便行決定應否付與特許。法瑞、意比等國都是採用這種主義。

(四) 特許權的移轉和發明的收買 特許權原有精神的所有權之稱，純屬私法上的權利，自得聽憑所有人的自由意旨，買賣讓與。並且，現在學者間頗多倡導關於特許權的強制讓與使用制度，這是因為專利特許制度的目的所在，不僅要使發明為受益，還要求求供作實際上的利用，以便推進一國的工業；所以主張在一定條件之下，不問所有人的意思怎樣，如有要利用這種發明的人，就該使那所有人讓與他，或者供其使用，同時由承受權利的人給付相當的賠償。這種強制讓與使用制度在英德立法例上是已經被採用了。至於發明的收買，那就如同受特許的發明品或因公益上的必要關係，或因軍事上的關係，特許官署或者基於自己的意見，或者由於主管官署的請求；那就不僅在呈請特

許時得不予以准許或加以制限，就在付與特許以後，亦得給付相當的賠償，由國家收買。

第二款 一般工業品的獎勵

專利特許雖則是獎勵工業的重要方法，但在我國現行法上關於工業的獎勵方法却不僅專利一種。現行法上有獎勵工業品暫行條例，是關於一般工業品的獎勵；特種工業獎勵法是關於特殊工業的獎勵；本款便係對於前一種加以研究。

(一) 發明的目的物 這就是關於工業上的物品和製造方法首先發明或特別改良，或應用外國成法製造物品著有成效；但像左列工業品却不在獎勵之列：

(1) 凡有妨害社會秩序或善良風俗或公共衛生之虞；

(2) 有同樣發明或特別改良，業經核准獎勵在先。

(二) 獎勵的方法 獎勵的方法是分做左列兩種：

(1) 專利 大凡關於工業上的物品和製造方法首先發明，或特別改良，就

得呈請工商部（現改實業部）考驗合格後，予以專利。專利的年限是分做十五年、十年、五年、三年四種。最高專利年限定為十五年，在各國立法例上最為普遍。

（2）褒獎 凡是擅長特別技能，製品優良，或者應用外國成法著有成效，就得由主管部審查合格後，給予褒獎。

（三）專利權的取消 已經取得專利權，但若查明有了左列情形之一，應該立即取消：

- (1) 已得專利的工業品，從給照日起，滿了一年，却還沒有實行製造，並且沒有特別情形呈請核准；
- (2) 販運外國貨品，冒充自己製造；
- (3) 所製物品和說明書或圖樣不符；
- (4) 專利期內，無故休業一年以上並未呈請核准；
- (5) 有妨害秩序、風俗或公共衛生之虞，或有同樣發明、或特別改良，棄經核准或獎勵在先；
- (6) 用詐偽方法謊請核准。

已經取得專利權的物品或方法，如果專利的年限屆滿或者已被取消的時候，主管部應該把專利人的姓名，物品名稱或方法，專利執照號數，專利年限，或取消的理由，在公報上公布。

第三款 特種工業的獎勵

(一) 可得呈請獎勵的特種工業 中華民國人民所辦的工業，如果合於左列各款之一，並且確具成績，那就得依特種工業獎勵法呈請獎勵。

(甲) 創辦基本化學工業、紡織工業、建築材料工業、製造機器工業、電料工業，以及其他重要工業；

(乙) 製造品能夠大宗銷行於國外；

(丙) 自己發明或輸入外國新發明，首先在一定區域以內製造；

(丁) 應用機械或改良手工製造洋貨的代用品。

(二) 獎勵的方法 獎勵的方法是可以分做左列四種：

(1) 專製權的享有 這是准在一定區域內享有若干年專製權，但至多以五年為限。

(2) 運輸費的減少 這是准減若干年國營交通事業運輸費，但至多亦是五年。

(3) 材料稅的減免 這是准免或准減若干年材料稅。

(4) 出品稅的減免 這是准免或准減若干年出品稅。

凡屬上面所說甲丙兩種工業得擇用或並用(1)到(4)各種獎勵的方法；乙種工業得擇用或並用(2)到(4)各種方法；丁種工業得擇用或並用(3)和(4)兩種方法。

(三) 獎勵核准的程序 呈請獎勵者應該繕具法定程式的呈請書，呈請主管部核辦。主管部接受這種呈請書，應該交給獎勵工業審查委員會審查。如果審查合格，主管部核准獎勵；那末，就要給予執照，並呈報國民政府備案。所謂獎勵工業審查委員會是由主管部以及有關係的主管機關所派委員組織而成。

第二節 意匠和實用新案

(一) 意匠專用權 意匠專用權是一種美術或工業上的思想，關於工業

品的形狀、花樣、色彩，或構造的實地應用，經由國家登記後，在一定期間內專有專用的權利。意匠專用權的享受，必須登記。至於登記的要件，那就一般立法例上不外是：

- (1) 關於物品形狀、花樣、色彩，或構造的新思想，須要足供工業上的用途；
- (2) 在呈請登記以前，未曾被人公知、公用，或者已有相類似的存在；
- (3) 非和國家所定的紋章同一或相類似；
- (4) 並無妨害公安秩序和善良風俗之虞。

意匠專用權和發明專利權不同之點，一則在於後一種須有新發生的工業品，前一種不過是對於既存的物品，使牠顯示新外觀罷了；再則意匠專用權的存續年限，大概是比較發明專利權減短。

(二) 實用新案權 實用新案權是對於物品的形狀、構造或配置，設計而得新的實用方法，經登記後所專有的權利。實用新案和發明差別之處，在於後一種是作成和既存工業品相異的新物品，前一種却係關於工業品的形狀、花樣、構造等項，作成一種新設計，以便增進實用上的效果。這兩者原是程度上的差別，並非性質上的互異。至於實用新案和意匠的差別，那就後一種是專

具美術上的意義和作用，而爲一種新思想的顯示，前一種却是對於工業品的用途，加以便利的設計，而爲一種新思想的實際應用。實用新案權由於登記而發生，其登記要件如同：

- (1) 關於工業品形狀、構造、和配置等的方案；
 - (2) 確有實際用途的方案；
 - (3) 最先方案，所謂最先方案的意義，在德日立法例上，就是在呈請登記以前，未被公衆使用，并且內外國的公刊物上未曾記載；
 - (4) 這種方案不和國用、紋章相類似，并且無礙於秩序、風俗和衛生。
- 我們從學理上研究，凡屬發明意匠，和實用新案是顯有區別的，但在各國立法例上並非一概沒有特別的規定，頗多把實用新案視爲工業品的發明，我國現行制度上也是沒有適用於實用新案權的特別法規。

第三節 商標

(一) 商標專用權的意義 凡因表彰自己所生產、製造、加工、揀選、批售，或經紀的商品所用的文字圖形、記號，就叫做商標。商標專用權就是依照商標法

註冊而有禁止他人商品使用同一或類似文字、圖形、或記號的權利。商標專用權和發明專用權、意匠專用權、實用新案權，都是屬於工業上的精神所有權；但是後三者全係保護精神勞力的結果，商標專用權却是專為保護營業上的信用而設。

(二) 商標註冊的制限 左列各款是不得作為商標，呈請註冊：(商標法
第二條)

- (1) 相同或近似於中華民國國旗、國徽、國璽、軍旗、官印、勳章，或中國國民黨黨旗、黨徽；
- (2) 相同於總理的遺像，以及姓名、別號；
- (3) 相同或近似於紅十字章，或外國的國旗、軍旗；
- (4) 有妨害風俗、秩序，或可欺罔公眾之虞；
- (5) 相同或近似於同一商品習慣上所用的標章；
- (6) 相同或近似於世所共知他人的標章，使用於同一的商品；
- (7) 相同或近似於政府所給獎章，以及博覽會、勸業會等所給獎牌、褒狀；但以自己所受獎作為商標一部份時却在此限；

(8) 有他人的肖像、姓名、商號，或法人及其他團體的名稱；但若已經得他人
的承諾，却不在此限；

(9) 相同或近似於失效後未滿一年的他人註冊商標；但在其註冊失效前
已有一年以上不使用時，却在此限。

(三) 商標專用權的主體 商標專用權的主體不僅限於中國人民，凡是
外國人民依照關於商標互相保護的條約，願意專用他的商標時，亦得呈請註
冊。在中華民國境內沒有住所或營業所的商民須要委託在中國境內有住所
或營業所者做代理人，方得為商標註冊的呈請。

(四) 商標專用的期間 商標專用的期間，從註冊日起，以二十年為限；但
得依照商標法的規定，呈請續展。每次展限却是仍舊不得超過二十年。

(五) 商標專用權的移轉 商標專用權得連同營業一併移轉於他人，並
得隨同使用該商標的商品分析移轉。不過商標專用權的移轉或抵押，非經商
標局核准註冊，是不得對抗第三人。

(六) 商標專用權的撤消或消滅 商標專用權除了專用期限屆滿以及
在專用期間內廢止其營業時，應歸消滅外，並得由呈請註冊人隨時呈請撤消，

並且，在註冊以後，如果有了左列情事之一，商標局得以職權或據利害關係人的呈請撤消之。

- (1) 自行變換註冊商標或加上附記，以圖影射而使用牠；
- (2) 註冊後並無正當事由，從未使用已經滿了一年，或停止使用已滿二年；
- (3) 商標權移轉後已滿一年，未經註冊；但是基於繼承關係的移轉，不在此限。

第四節 工廠法

第一款 工廠的意義



工廠是一般勞工的生活中心所在，勞資兩方的關係怎樣，工廠內部的管理怎樣，成爲工業政策上的重要問題；所以工廠法便係工業行政方面的重要法規。自從機械生產事業發達以來，工廠實爲工人的大本營；但是工廠在法律上的意義是怎樣呢？大凡法律上所下工廠的定義，或者把僱工人數的多寡作爲標準，或者把工廠是否有危險性作爲標準，或者把工廠資本的大小作爲標準。

在這些標準中自該採用人數多寡這一個標準，因為法律上的最大目的在於保護工人的利益；所以果有多數工人集中的所在，那就對於工作狀況，工人生活情形，法律上均有干涉管理的必要。民國十八年十二月三十日公布的工廠法，關於工廠的定義就是把工人的多寡作為標準；如同第一條所規定：『凡用汽力、電力、水力發動機器之工廠，平時僱用工人在三十人以上者，適用本法。』工廠平時僱用工人的最低限度是三十人，至於不及三十人的工廠，在行政上應該如何管理，那就要由工商部用命令規定了。

第二款 工人年齡的限制

關於工人年齡的限制，勞動立法上視為重要問題。這是凡在法定最低年齡以下的兒童不得在工廠作工。在施行強迫教育制的國家，如果不設定最低年齡，勢必妨害學齡兒童的教育；所以為達普及教育的目的，最低年齡須要相當於學齡最終期。並且，最低年齡不僅基於國民教育的必要，就在國民衛生上也有重大的關係。因為兒童發育沒有充分的時候，完全是不適合於工廠生活。現在各國立法例上，關於工人年齡的限制，最小的是西班牙，定為十歲；最高的是

蘇俄定爲十六歲。我國工廠法是定爲『凡未滿十四歲之男女，工廠不得僱用爲工廠工人。』以十四歲爲最低年齡原是適中的限制，而不背於我國的國情，並且國民黨第二次全國代表大會工人運動決議案也是禁止十四歲以下的兒童作工。不過呢，我國素來沒有實行人口登記制度，最低年齡的證明，當然是甚感困難。暫行救濟的方法，只有先由勞工行政機關測驗男女工人的體重及高度，說定各地十四歲工人的標準，以便依照這個標準辦理。

第三款 童工和女工的保護

男女工人在十四歲以上，十六歲未滿，便是童工。法律上對於最低年齡以上的工人，每每跟着男女性別而異其保護。關於童工和女工也有設爲共通保護的法則，也有設爲各別保護的法則；現在分說如左：

- (一) 工作的制限 童工和女工是不得從事左列各種工作：
- (1) 處理有爆發性、引火性，或有毒質的物品；
 - (2) 有塵埃、粉末，或有毒氣體散布場所的工作；
 - (3) 運轉中機器或動力傳導裝置危險部份的掃除、上油、檢查、修理，以及上

卸皮帶、繩索等事；

(4) 高壓電線的銜接；

(5) 已鎔鑛物或鑛滓的處理；

(6) 鍋鑊的燒火；

(7) 其他有害風紀或有危險性的工作。

(二) 夜業的禁止 童工每日的工作時間是不得超過八小時，并且禁止夜間工作。在童工，是不得在午後七時到翌晨六時的時間內工作；在女工，是不得在午後十時到翌晨六時的時間內工作。因為夜業不適合於工人衛生，對於工作的效果也要發生不良的影響；尤其是童工發育未充分，女工體質柔弱，不應在夜間從事工作。況且，為工人的家庭幸福計，女工的夜業也有禁止的必要。在各國立法例上，關於童工和女工的夜業禁止，已經很普遍了。

(三) 童工的教育 工廠對於童工和學徒，應該使他們受補習教育，并且要負擔教育費用的全部。至於補習教育的時間，每星期至少須有十小時。

(四) 女工生產前後的保護 女工生產前後，應該停止工作共八星期，工

資照給。

(五) 男女同工同酬 男女做同等的工作，而且效力相等，應該給付同等的工資。

第四款 工人的工作時間

從前資本家每有一種錯誤的見解，以為工作時間越長，出品就越發加多，利益就越發優厚；實則不然，工作時間的增加和生產的增加，並非成為絕對的正比例。因為工人經過一定的工作時間以後，其工作能力就漸漸減少，出品也就跟着減少。況且，長時間的工作易於引起工人的過度疲勞，以致發生意外危險，同時還有促短工人壽命的不良結果。現代減少工作時間的運動，已經獲到相當的勝利。我國工廠法上關於這一點，並不算是怎樣落後；現在分說如左：

(一) 每日八小時工作制的採取 成年工人每日實在工作是以八小時為原則；但有左列兩種例外：

(1) 為了地方情形或工作性質確有延長工作時間的必要，得延長到每日十小時。

(2) 為了天時、事變、和季節的關係，也得延長工作時間；但每日總工作時間

不得超過十二小時，并且所延長的時間，每月不得超過三十六小時。

(二) 輪班制 工廠如果採用晝夜輪班制，所有工人班次，至少每星期要更換一次。所謂輪班制就是因有許多工業，如同鍊鋼、鎔鑄等類，工作的時間是不能間斷；然而法律上却已明定每日八小時工作的原則；所以每班工人做滿八小時工作以後，便須換一班工作了。至於所謂每星期更換一次，便係指那本星期內，輪着夜班的工人在下一期內應該換作日班。

第五款 最低工資

勞動立法上規定最低工資率，原是適應工人生活上的要求，勞工應該享有生存權，最低工資便係保障勞工的生存而規定，最低工資的實質，雖則並非解決工人生活問題的一種工具；但亦可以保障維持工人生活的最低限度。我國工廠法第二十條規定：『工人最低工資率之規定，應以各廠所在地之工人生活狀況為標準，』這是因為生活程度和生活物品的價格本是隨時隨地各有不同：十年前熟練工人的工資或者不夠充作十年後粗工的生活維持費；甲地工人的優厚工資，或者只夠維持乙地工人的最低限度生活。所以最低工資率

的規定應該把各廠所在地工人的生活狀況做標準，法律上却不能預先訂定。最低工資固然是一種良好制度；但實行上却有下列兩種困難：（一）工資率不能劃一，須要跟着產業的種類，勞工的性質，地方的習慣，和國際上有無競爭而分別訂定；（二）生活費標準不易決定，這是常常要依於男女性別和負擔的多寡而有不同。因此，各國立法例上，關於最低工資率的規定，每每是適用於特定產業，並且把公正工資作為標準。

第六款 休息和休假

（一）休息 工人在工作時所感受的疲勞，不能沒有相當的休息時間，恢復他的工作精神。我國工廠法上所規定的是有左列三種休息時期：

- （1）繼續工作中的休息 工人繼續工作至五小時，應有半小時的休息；
- （2）七日中的一日休息 工人每七日中應有一日的休息，但卻並不限於星期日；
- （3）應該放假的紀念日 凡屬政府法令所規定應該放假的紀念日，均須給假休息；如同一月一日，三月十二日，三月二十九日，五月一日，七月九日，十

月十日，十一月十二日。

(二) 特別休假 工人在工作期間內雖有紀念日和七日中一日的休息；但終年勞動，僅有短促的休息日子，體力和精神方面是不能獲得充分的調和。況且工人家庭間每有必須親自處理的事務，不無需要相當的假期，以便料理。我國工廠法上是規定凡工人在廠繼續工作滿了一定期間，應有特別休假；如同：

- (1) 在廠工作一年以上，未滿三年時，每年休假七日；
- (2) 在廠工作三年以上，未滿五年時，每年休假十日；
- (3) 在廠工作五年以上，未滿十年時，每年休假十四日；
- (4) 在廠工作十年以上時，特別休假期要每年加給一日；但總數不得超過三十日。

第五節 工廠檢查法

工廠法是以勞工保護為內容；工廠檢查法却以對於工廠所施行的檢查程序為內容。工廠檢查原是勞工行政方面為了實行工廠法所必須採取的監督

方法我國工廠檢查法在二十年二月十日公布，其重要各點有如左列：

(一) 工廠應檢查的事項 這是如同：

(1) 關於工廠法第二章及其他勞動法規所規定的男女工人年齡和工作種類事項；

(2) 關於工廠法第三章及其他勞動法規所規定的工人工業時間事項；

(3) 關於工廠法第四章及其他勞動法規所規定的工人休息和休假事項；

(4) 關於工廠法第七章及其他勞動法規所規定的女工分娩假期事項；

(5) 關於工廠法第八章及其他勞動法規所規定的工廠安全和衛生設備事項；

(6) 關於工廠災變，工人死亡傷害事項；

(7) 關於工廠法第十一章及其他勞動法規所規定的學徒年齡，工作人數，以及一切待遇事項；

(8) 關於工廠法工廠法施行法，及其他勞動法規所規定的簿冊和登記事項；

(9) 其他依照法令應該檢查的事項。

(二) 工廠檢查員的資格 工廠檢查員是要具備一定資格的，所以應就左列人員經訓練合格者，方得加以委任：

(1) 國內外工業專門以上學校畢業者；

(2) 曾在工廠中工作十年以上而有相當學術技能者。

上列人員的訓練，是由中央勞工行政機關辦理；因為工廠檢查本係很重要的勞工行政事項，其檢查人員自有經由統一的訓練之必要。

(三) 工廠檢查員的任務 工廠檢查員的任務有如左列：

(1) 工廠檢查員應該依照中央勞工行政機關的規定，到該管區域內的工廠及其附屬工作場所，為定期或不定期的檢查；

(2) 工廠檢查員得向工廠人員，工會職員詢問事實，命其負責答覆，並得檢閱有關法定檢查事項的廠中簿冊，文件，或其他證物；

(3) 工廠檢查員在每三個月，應將其所檢查區域內的下列事項，詳報主管官署：(甲) 各業工廠統計，(乙) 各業工人統計，(丙) 各業童工狀況，(丁) 各廠工人流動狀況，(戊) 各廠災變統計，(己) 各廠工作時間實況，(庚) 各廠工人傷病統計，(辛) 各廠安全狀況，(壬) 各廠工人休假日。

- 況，（癸）各廠衛生狀況；
- (4) 工廠若有工廠法第四十四條所定的情事時，工廠檢查員應該即向主管官署報告，以憑核辦；
- (5) 關於工廠的安全或衛生事項，有須立時糾正的時候，工廠檢查員應該加以糾正；至於工廠或工人團體若有不服糾正，那就應即報告主管官署核辦；
- (6) 關於增進安全，防杜危險，工廠檢查員得向廠方和工人提出意見，並且還要設法使雙方合作，以便改進工廠的衛生和安全。
- ### 第六節 勞資爭議處理
- 勞資爭議就是勞工和資本家間關於僱傭條件的維持或變更所發生的爭議，據我國十九年三月十七日公布的勞資爭議處理法適用於僱主和工人團體或工人十五人以上所發生的這種爭議。凡主管行政官署當勞資爭議發生時，經爭議當事人一方或雙方的聲請，就應召集調解委員會調解牠，並且得由主管官署用職權付調解。調解成立時就視同爭議當事人間的契約，如果不成

立，經當事人一造的聲請，就應交付仲裁委員會仲裁。爭議當事人在仲裁委員會的裁決送達後，五日以內不聲明異議，該裁決就和調解成立時一樣，視同契約了。關於勞資爭議處理，我國法定制度上是有特設的處理機關和特定的處理程序。

第一款 勞資爭議處理的機關

(一) 調解機關 調解機關是採用委員制，稱為調解委員會，設置委員五人或七人，由下列代表組織而成：(1) 主管行政官署派代表一人或三人；(2) 爭議當事人雙方各派代表二人。有時同一勞資爭議事件，該主管行政官署却有二個以上時，是有左列兩種不同的辦法：

- (1) 各該主管行政官署如在同一省區，那就得由省政府指定一該管行政官署派出代表，並且在必要時得由該省政府指派代表；
- (2) 同一勞資爭議事件不在同一省區，那就主管部得指定一個該管行政官署派出代表，並且在必要時得由該部指派代表。

- (二) 仲裁機關 勞資爭議的仲裁是歸仲裁委員會處理，仲裁委員會置

委員五人，由下列人員組織而成：(1)省政府或該管市縣政府派代表一人；(2)省黨部或該地市縣黨部派代表一人；(3)地方法院派代表一人；(4)與爭議無直接利害關係之勞方及資方代表各一人。關於(4)項代表的產生，是要依於一定的名單加以指定。大凡省政府或不屬於省的市政府在其管轄區域內，每年應命工人團體和僱主團體各推定堪為仲裁委員者十五人至三十人開列名單，送請核定；以便隨時依法指定。

第二款 勞資爭議處理的程序

(一) 調解程序 勞資爭議調解的重要程序，有如左列：

(1) 調解程序的開始 勞資爭議的調解有聲請調解和職權調解的分別：前一種是由爭議當事人聲請，後一種是由該管行政官署提出調解聲請書。至於職權調解，爭議當事人應向主管行政官署提出調解聲請書。至於職權調解，那就一經提付調解，該行政官署須將應付調解事項用書面通知雙方當事人。

(2) 調解時的調查 調查程序一經開始，便應召集調解委員會，並須在召集後二日以內，調查下列各種事項：(甲) 爭議事件的內容；(乙) 爭議當

事人提出的書狀以及其他有關係的事件（丙）爭議當事人雙方的現在狀況（丁）其他應該調查的事項。這種調查期間，非有特別的情形，不得超過七日。

（3）調查成立 調解委員會的調解，若經爭議當事人的雙方代表同意，在調解筆錄上簽名，調解便已成立。

（二）仲裁程序 勞資爭議仲裁的重要程序有如左列：

（1）仲裁程序的開始 當勞資爭議事件調解不成立時，爭議當事人的雙方或一方得聲請仲裁；但須向主管行政官署提出合於法定程序的仲裁聲請書。主管行政官署接受後，應該從速在該行政官署所在地或爭議事件所在地召集仲裁委員會。至於仲裁的程序，關於調查事項的進行却和調解程序一樣。

（2）仲裁的決定 仲裁委員會的仲裁是採取全體委員的合議方式，並且取決於多數。仲裁取決後應該作成仲裁書送達雙方當事人，並送主管行政官署備案。

（3）和解的成立 仲裁程序進行中，隨時可以成立和解；但關於和解條件，

第七節 工商業團體組織

第一款 工會

(一) 工會的意義 在通常的意義上，工會本係工人的永久團體，其目的在於改良工人的生活而增進其工作地位。這種定義原是不能包括一切勞工組織；但以我國行政法為立場，却也頗有相合之處；那就所謂工會便是同一產業或同一職業的男女工人以增進知識技能，發達生產，維持改善條件和生活為目的組織而成的社團法人。我國工會法上關於工會的組織是有兩個單位：一個是產業組織，把在某種產業系統下的一切同類工作的工人和有連帶關係工作的工人聯合起來；一個是職業組織，把同種類、同性質的勞動工人聯合起來。

(二) 工會的設立 工會的設立，須要基於增進知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活之目的，集合十六歲以上現在從事業務的同一產業工

人一百人以上，或同一職業工人五十人以上，方得依照法定程序，設立工會。

(三) 工會的職務 工會是有左列各種職務：(工會法第十五條。)

- 一 團體協約之締結、修改或廢止，但非經主管官署之認可，不生效力；
- 二 會員之職業介紹及職業介紹所之設置；
- 三 賯蓄機關、勞動保險、醫院診治所及託兒所之舉辦；
- 四 生產、消費、購買、信用、住宅等各種合作社之組織；
- 五 職業教育及其他勞工教育之舉辦；
- 六 圖書館及書報社之設置；
- 七 出版物之印行；
- 八 會員懇親會、俱樂部及其他各項娛樂之設備；
- 九 工會或會員間糾紛事件之調處；
- 十 勞資間糾紛事件之調處；
- 十一 關於勞動法規之規定、改廢事項，得陳述其意見於行政機關、法院、及立法機關，並答復行政機關、法院、及立法機關之諮詢；
- 十二 調查工人家庭生計，經濟狀況，及其就業、失業，並編製勞工統計；

十三 其他有關於改良工作狀況，增進會員利益之事業，工會如尚未舉辦前項所列或其章程所訂定之互助事業，而主管官署認為有舉辦之必要時，得派員協助辦理之。

(四) 工會的解散 工會的解散，可以分做受令解散和宣告解散兩種：

(1) 受令解散 工會有了下列情事之一，主管官署就得解散牠：(甲) 存立的根本要件不具備；(乙) 違反法規，情節重大；(丙) 破壞安寧秩序或妨害公益。

(2) 宣告解散 工會得因下列事由之一，宣告解散：(甲) 大會決議解散；但却須得主管官署的認可；(乙) 章程內規定解散事由的發生；(丙) 工會破產；(丁) 工會人數不足；(戊) 工會的合併或分立。工會宣告解散後須將解散事由和年月日在兩星期內呈報主管官署。

第二款 商會

(一) 商會的意義 商會是以圖謀工商業和對外貿易的發展，增進工商業公共的福利而組織的法人，并且商會和工會、農會等都是職業團體，而屬於

人民團體之一種，商會的存在極有關於工商業行政，應受法律的管理，現行商會法是在民國十八年八月十五日公布。

(二) 商會的設立 各縣和各市都得設立商會，就以各該市縣的區域為區域；但在繁盛的區鎮，也得單獨或聯合設立商會。大凡每一區域內要由五個以上工商同業公會發起，無工商同業公會時就由該區域內商業的法人或商店五十家以上發起，方得設立商會。並且，這些發起人應該召集設立大會，依法訂立章程，呈請核准，同時還要依照二中全會所規定的人民團體組織方案辦理。

(三) 商會的職務 商會的法定職務有如左列：(商會法第三條。)

- 一 筹議工商業之改良及發展事項；
- 二 關於工商業之徵詢及通報事項；
- 三 關於國際貿易之介紹及指導事項；
- 四 關於工商業之調處及公斷事項；
- 五 關於工商業之證明及鑑定事項；
- 六 關於工商業統計之調查編纂事項；

七 得設辦商品陳列所、商業學校、或其他關於工商業之公共事業，但須經該管官署之核准；

八 遇有市面恐慌等事，有維持及請求地方政府維持之責任；
九 辦理合於第一條所揭宗旨之其他事項。

(四) 商會的解散 商會的解散和關於工會的解散立法不同，商會法上並不設定得為解散的事由；不過當解散時須經會員代表四分三以上的出席，出席代表三分二以上的同意，方得決議，這種決議還要經過主管部核准，方始發生效力；

第三款 工商同業公會

(一) 工商同業公會的性質 工商同業公會和我國舊制會館公所，在性質上頗有相同之點。從前的會館公所基於同鄉同業的公共利益而結合，不失為我國工商業團體的基本組織；不過這種組織由於社會進化和工商業發達而來，本無法律上的根據。至於工商同業公會是在同一區域內經營各種正當工商業的人，以維持增進同業的公共利益和矯正營業的弊害為宗旨而組織

的團體。這種公會在工商業團體組織中自係最小單位，也就是一種基本組織。並且，牠有法律上的地位，受工商同業公會法的保護和監督。

(二) 工商同業公會的設立和解散。凡在同一區域以內，要有同業公司行號七家的發起，方能設立工商同業公會。這些發起人依法訂立章程後，應該造具該同業公司行號及其行業主或經理人的姓名表冊，連同章程分別呈請主管機關轉呈核准設立。但在同一區域以內，只能設立一個工商同業公會。至於工商同業公會的解散，那就須要限於具有下列情事之一：(1)違背法令，(2)逾越權限，(3)妨害公益。並且，在縣或市，得由縣政府或市政府呈准省政府命令解散；但是，都要呈明主管部備案。

第三章 關於交通通信的行政

第一節 道路

第一款 道路是什麼

供作一般公衆通行的土地叫做道路，但其間却有公道和私道之分。所謂私道，其供作一般公衆的通行，並非在法律上有何根據，不過出於所有人的自由意旨，而爲行使所有權所發生的效果。這種私道在廣義的解釋上，未始不可稱爲道路；但却全屬私有土地的性質。至於公道却是依於公之權力，以供公衆交通上所必需的土地，所謂道路行政就是專指公道而言。

道路常因觀察點的不同，就可發生各種分類方法。大凡把使用目的何在作為標準，就可分做人行道和車道；把交通上的位置作為標準，就可分做幹路和支路；把建築的方法作為標準，就可分做石路、砂路、柏油路等類；至於把經營道路的主體作為標準，那就國家經營的叫做國有道路，地方團體經營的叫做公有道路，私人受了國家的特許而經營的叫做私設道路。我國二十年六月六日公布的國道條例第二條明示國道的定義，說是連貫兩省區以上及有關國防的要塞、港灣、商埠之路，都是國道。

第二款 道路負擔和道路使用

(一) 道路負擔 道路負擔就是對於道路的維持管理，以便保存公衆可

得通行之狀態的義務。這種義務或者屬於國家或者屬於地方團體，并且各國的立法例頗不相同：法國採取集權主義，幹路是由國家直接修理；英普等國採取分權主義，根據路之大小分配給上級或下級地方團體；日本却是不問國道、府道、縣道和里道，一面歸國家執行，一面由府縣以下地方團體負擔義務。並且，地方團體基於法律的規定，經營屬於該地方的道路，從牠所負擔義務的內容看來，是有建築義務和維持義務的區別：前一種是關於道路之新造和改造的負擔，後一種是關於道路原狀保全的負擔。我國國道條例上關於國道的建築，是分做下列兩種辦法：(1)各省區境內國道的建築，由各省區建設廳或主管機關負責；(2)國道邊防線的修築，由鐵道部籌款直接辦理，或者撥交有關關係各省區辦理。

(二) 道路使用 道路本來是供作公衆的自由使用，不能徵收任何費用。有時經國家特許的私設道路，雖則徵收通行費，但在性質上却是屬於民法上契約的反對給付，不得視同公法上的規費。並且，道路使用固然以自由使用為原則，但在例外也得依於道路主管機關特許或警察許可，認許特定人特別使用；如同軌道的敷設，電桿的豎立，廣告牌的設置，以及鐵管的埋設等類，這些都

是依於特許而得享有的特別使用權，據我國國道條例第十條規定國道之公用客貨運輸營業，得依民營公用事業監督條例的規定，特許商辦公司經營之。特許證上應該記載左列各款：

- (1) 特許年限和應納租金；
- (2) 對於所經過的國道及其附屬物的保護責任；
- (3) 乘客和貨物運價，應該經由建設廳或主管機關核定；
- (4) 對於乘客和貨物的安全及便利；
- (5) 對於車輛及其他設備，應該依照建設廳或主管機關的規程，並且要受檢查。

第二節 鐵道

第一款 鐵道是什麼

大凡在土地上敷設鐵軌，利用蒸汽力或其他原動力轉運車輛，以便供作旅客或貨物之運送的設備就叫做鐵道。在這種意義之下，還有公之性質的鐵道。

和私之性質的鐵道之區別：前一種是以供作一般公衆交通用途爲目的，後一種却是專供特定的農工礦業上運送之用，所以稱爲專用鐵道。行政法上所研究的當然注重在供作公衆交通之用的鐵道；至於專用鐵道原是屬於私企業性質，在敷設的時候雖要經過主管官署的准許，但和私設公道的特許不同。關於專用鐵道的使用，是以不得供作一般交通之用爲原則；所以如果運送所營事業以外的物品，須經主管官署的特別許可。

在學理上，可從各種不同的標準，把鐵道分做左列幾種：

(一) 國有鐵道省有鐵道和私有鐵道。這是把鐵道的經營主體作爲分類的標準：國有鐵道就是國家自己所經營的鐵道；省有鐵道便是省自治團體所經營的鐵道；私有鐵道却是私人或私法人受了國家特許所經營的鐵道了。據修正鐵道部組織法第一條規定：『鐵道部規畫建設，管理全國國有鐵道、國道，及監督省有、民有鐵道，』足見我國現行法上也有這樣的分類。

(二) 幹線鐵道地方鐵道和市街鐵道。這是基於經濟上的意義，而爲鐵道的分類：幹線鐵道是構成國內的陸地交通機關的鐵道；地方鐵道是以地方交通爲目的；至於市街鐵道却是爲了都市的內部或近郊的交通便利而敷設

在公用事業上，還有供作一般交通之用，却不受鐵道法的支配，這就叫做軌道。鐵道和軌道的差別，不在原動力的相異，却在敷設於公共道路上和敷設於專用土地上的不同。如果原動力雖則不用蒸汽，但却並非敷設在公共道路之上，仍舊要受鐵道上的支配。軌道有時敷設在既存的公路上面，有時却要收買土地，擴充公共道路；無論如何，凡屬敷設軌道的土地，大概是公共道路。

第二款 國有鐵道和民有鐵道

國家經營鐵道事業，雖則是直接目的在於便利交通，但却仍舊屬於私經濟的行為，不能不適用私法上規定。關於鐵道立法，像鐵道營業法規雖係一種公法；但亦不過規定鐵道營業的必要部分，其他大部分營業却仍舊要適用私法。至於鐵道營業法規上設定各種警察法條，那就無非爲了營業上所生危險，以便保護交通方面的安全。所以鐵道事業並非國家的權力作用，不必限於國家獨占，我國現在也仍舊容許民有鐵道的敷設。要曉得鐵道應不應歸國家獨占一問題，在理論上雖則不無爭執之點，但鐵道屬於國家獨占事業的趨勢却是

明顯得很。鐵道本來倡始在英國，當這種制度初發生的時候，各國多採用自由放任主義，後來進步到政府監督主義，現在却頗有國家獨占主義的傾向。在英美兩國素來是採用自由放任主義，對於民有鐵道，法律上並不設定嚴格的管理規條，美國却更有各種獎勵制度。至於鐵道運輸營業，英國法只設定運費最高額，在此限度以下聽任各鐵道公司自由變更運費的定率，美國並且沒有法定最高額的限制；不過運費定率須要公示罷了。但在歐洲各國，不僅對於民有鐵道的監督甚嚴，數十年來本已漸漸傾向到國家獨占主義。比利時從一八七〇年以來，把特許的民有鐵道漸次收爲國有；意大利當一八七五年時代，用買收方法，統一國有鐵道，後來又把全國線路租借給私立公司去經營，但卻關於運費等項加以嚴重的監督；瑞士是在一九〇〇年公布法律，收買全國主要線路，完成國有鐵道的企圖；至於德國，那就現行憲法上雖則沒有規定要把一切鐵道完全收歸國有，但國家的監督權却也十分嚴重。在亞洲，像日本是在日俄戰爭以後，由西園寺內閣提出鐵道國有法案，一九〇五年經國會通過施行，等到了一九〇七年，一切鐵道都歸國有了。

鐵道國有在學理上究竟有何根據，這是有待於說明的；一般所主張鐵道國

有的理由大概如左：

(一) 鐵道是具有獨占事業的性質。大凡一切私企業的經營常常是具有競爭性的；但是鐵道的性質却是不適於競爭。因為以社會經濟或國家經濟為立場，假使在同一距離的地域以內，有兩條線路由兩鐵道公司經營，那就競爭的結果，無非是浪費資本；所以鐵道事業無益於競爭，應該是抑制競爭，適合於國家獨占。

(二) 鐵道是富於公用事業性。鐵道經營雖則也是一種營利事業；但和其他營利事業不同。鐵道的直接利益在於供給公眾運輸交通上的便利，營業所得，還不過是附隨的利益。所以鐵道事業不是單純的私企業可比，主要目的既然不外公眾的一般利益，營業上所得如何，就非所計。爲了達到這種目的，實有國家獨占的必要。

(三) 鐵道的敷設經營應該普及於全國。鐵道和一國的文化、經濟、工商農礦事業都有莫大的關係，十九世紀後半期因爲經濟狀況猛進，成爲鐵道建築時代；所以孫中山所計畫的十萬英里鐵道，確係開發國民經濟的最要工具。在這種意義之中，鐵道的經營自以普及全國爲原則，同時就是應由國家獨占。

的
理
由。

第三節 航政

第一款 水上交通行政的範圍

關於水上交通的法規有屬於公法的，有屬於私法的；後一種如同海商法，前一種便係涉及水上行政法規。我國現行法上對於有關航運和公水利用的規定，固然還是很欠缺；但中央直接管轄的航政的範圍已由中央政治會議決定；現在列記如左：

(一) 航路行政 這是如同浮樁、燈塔、望台、和其他航行標識的設置、管理；沿海以及內地江河的疏濬；近海、遠洋、平水、急水各航路的劃分；定期或不定期航線的指定和擴張；外國船舶出入的限制；海水衝突的預防等類。

(二) 港埠行政 這是如同港埠、埠頭、倉庫、薹船、船塢的建築、管理修繕，使用等類。

(三) 船舶行政 這是如同船舶的製造、檢查、註冊等類。

(四) 船員行政 這是如同船員（包括輪機駕駛和引水等在內）的養成、檢定、考試，以及核給證書、考核成績、設備保險等類。

(五) 航業的監督經營 這是如同國營航業的創辦，民營航業的監督和保護，遠洋航行的獎勵和補助，以及海運政策的確立等類。

第二款 船舶的管理

第一項 概論

關於船舶管理的法規，如同船舶檢查，船舶丈量，船舶國籍證書的發給，以及監督船長的法則，都是船舶行政上的重要事項，我國船舶法現在已經公布，足資我們研究船舶行政時的參考了。

(一) 船舶的意義 船舶法上所稱船舶，是和海商法上的船舶同其意義，這就是指那在海上航行及在與海相通能供海船行駛之水上航行的船舶而言。要曉得海商法是私法，所規定的無非涉及私人間的權利義務關係；船舶法是公法，所規定的係屬國家對於船舶行使監督權的法律關係。這兩種法律

的性質不同；但其所稱船舶却是屬於同一的意義。

(二) 船舶所享有的公權 這種公權更可分爲左列兩類：

(1) 國旗懸掛權 非中國船舶，是不得懸掛中華民國國旗的，并且中國船舶如果未經領有船舶國籍證書或船舶臨時國籍證書，亦是不得懸掛中華民國國旗；但有下列各款情事之一，却不在此列：(甲) 中華民國國慶日或紀念日；(乙) 停泊外國港口時，碰到該國國慶日；(丙) 除了上述兩款以外，遇着應表示慶祝或敬意時；(丁) 舉行進水儀式時；(戊) 在試航時，丈量噸位時，或有正當事由時，並經主管航政官署許可航行。

(2) 港灣口岸停泊權 中國船舶在中國港灣口岸是享有停泊的權利；但非中國船舶若有下列各款情形之一，亦得停泊，(甲) 法律上有特別規定；(乙) 經中華民國政府許可；(丙) 為了避難而來。

(三) 船舶標誌 船舶應該具備下列各種標誌：(1) 船名；(2) 船籍港名；(3) 船舶登記噸數；(4) 船舶登記號數；(5) 吃水尺度。

(四) 船舶文書 船舶應該備具下列各種文書：(1) 船舶國籍證書；(2) 船舶登記證書；(3) 船舶檢查證書；(4) 船舶噸位證書；(5) 海員證書；(6) 海員名冊；(7) 旅客

名冊；(8)運送契約以及關於裝載貨物的書類；(9)屬具目錄；(10)航海記事簿。

第二項 船舶檢查

船舶檢查是爲防止航行危險或障礙所施行定期或不定期的行政處分。國家爲了維持水上交通的安全和便利，對於航行船舶，實有厲行干涉和監督的必要；現在根據船舶法說明於左：

(一)定期檢查 這是分做左列兩種期間，施行檢查：

(1)船舶初次航行未開始時；

(2)船舶航行期間屆滿時。

定期檢查，是由船舶所有人聲請船舶所在地的主管航政機關施行。至於航行期間，那就據船舶法第十條規定，凡屬已受檢查的船舶航行期間，輪船是以三個月以上，一年以內爲限，航船是以六個月以上，三年以內爲限；逾限就要重行檢查。有時船舶正在航程中，期間屆滿；那末，應在限滿後最初到達之港，聲請該港的主管航政官署施行檢查。

(二)不定期檢查 這是可以分做左列兩種：

(1) 必要檢查 這是在航行期間內遇有必要時所施行的檢查，這種檢查是由船舶所在地的主管航政官署依職權施行。並且，主管航政官署得隨時委派檢查員到船查驗，如果認為有了不合法令規定的情形或航行上易生危險或障礙，因而急待檢查，那末，就得令其暫時停止航行。

(2) 聲請檢查 這是船長發見船舶的船身不固，屬具不完備，或者另有其他事由足致航行上易於發生危險或障礙，那就應該聲請所在港或發見後最初到達港的主管航政官署施行檢查。

(3) 檢查程序 船舶檢查是由主管航政官署委派檢查員在船舶所在地施行；但若交通部認為必要，就得特派檢查員施行檢查。檢查員施行檢查，須要依照船舶檢查章程的規定辦理；如果認為合格，那就應將指定航路，搭載人額，汽壓限制，以及航行期間等項分別開列，呈請主管航政官署給予船舶檢查證書。

(4) 再檢查 船舶所有人人對於檢查的結果若有不服的時候，得聲敘事由，呈請交通部特派檢查員施行再檢查。

關於船舶丈量，可以分做左列三種情形：

(一) 原始丈量 原始丈量是中國主管航政官署對於船舶所施行的第一
次丈量，並有左列三種不同的情形：

(1) 船舶在請領國籍證書以前，應由船舶所有人向船舶所在地的主管航
政官署聲請丈量；

(2) 在外國製造或取得的船舶，應在最初到達的中國港，在請領國籍證書
以前，聲請丈量；

(3) 從中國港載運客貨出發的外國船舶，應由船長向該港的主管航政官
署呈驗該船舶的噸位證書，由該官署施行丈量；但若該國丈量程式和中國
丈量程式相同或互相承認，那就不在此限。

(二) 重行丈量 業經登記的船舶，若遇船身式樣或容積有了變更，或者
察覺噸位計算有了錯誤；那末，船舶所有人應該在變更完畢或發覺之日起，一
個月以內，向船舶所在地的主管航政官署重行聲請丈量。至於主管航政官署
發覺這種情事，那就應由該官署依於職權重行丈量。

船舶享有國籍就和自然人享有國籍一樣，這是極有關於船舶在法律上的權利義務。船舶國籍證書便係證明船舶國籍的公文書，須在船舶登記以後，由交通部發給。大凡船舶所有人在領得船舶檢查證書和船舶噸位證書以後，就應自行認定船籍港，依照船舶登記法上的規定，為所有權之登記。船舶一經登記，主管航政官署一面應該發給登記證書，一面便應呈請交通部發給船舶國籍證書。關於船舶國籍證書，尚有臨時船舶國籍證書以及證書的補發、換發、或繳還等法律上程序，現再依次說明於左：

(一) 船舶臨時國籍證書 船舶若在船籍港以外的中國港或外國港停泊中，其船舶國籍證書有了遺失、破損或登記事項變更的時候，該船舶的船長應向該港的主管航政官署或中國領事館聲請發給船舶臨時國籍證書。至於正在航行中發生這一類的情事，那就得向到達港的中國主管航政官署或中國領事館聲請發給。此外若在中國甲港或外國港取得船舶而認定中國乙港為船籍港，那就應向船舶所在港的主管航政官署或中國領事館聲請發給船舶臨時國籍證書；然後在到達船籍港時依法聲請登記，繳銷船舶臨時國籍證書。

船舶臨時國籍證書的有效期間是有一定的，大凡在外國發給的，不得超過一年；在國內發給的，不得超過六個月；但若遇有不得已的事故，限滿後還得聲請展限。不過呢，船舶一經到達船籍港，其臨時國籍證書的有效期間無論是否屆滿，便已失其效力。

(二) 船舶國籍證書的補發或換發 船舶國籍證書遇有遺失、破損或登記事項變更的時候，船舶所有人應該在發覺這一起，三十日以內，向船籍港的主管航政官署聲請補發或換發。

(三) 船舶國籍證書的繳還 業經登記的船舶，如果遇有滅失、沉沒或被捕、或喪失國籍的時候，船舶所有人應從發覺這一起，三十日以內向船籍港的主管航政官署聲請註銷登記，並且除了船舶國籍證書確經遺失者外，還要繳還證書。至於船舶失蹤以後，經過六個月，還沒有着落，也是一樣，還有逾期不聲請註銷登記以及繳還證書，那就該主管航政官署得定一個月以內的期限，催令註銷和繳還；若再逾期，又無正當理由，主管航政官署就得依於職權註銷，並得註銷船舶國籍證書。

第一項 概論

我國船舶登記法上所稱船舶和海商法及船舶法的規定相同，關於船舶登記的重要事項，有如左列各種：

(一) 登記機關 船舶登記機關是船籍港的主管航政官署。

(二) 登記事項 船舶應行登記的事項，非經登記，是不得對抗第三人的；這些應行登記的事項，如同關於下列權利的保存、設定、移轉、變更、限制、處分或消滅：(1) 所有權；(2) 抵押權；(3) 租賃權。

(三) 登記聲請人 關於登記聲請人的法定事項，可以分做左列幾種：

(1) 船舶登記，應由登記權利人及登記義務人或其代理人共同向主管航政官署聲請；但由代理人聲請登記時，應提出本人簽名的授權書；

(2) 因判決確定或繼承遺產的登記，應該取具證明文件，由登記權利人一方聲請；

(3) 登記權利人若為官署或自治團體，就由登記權利人取具登記義務人的承諾字據或他項證據，聲請登記。

(4) 登記義務人若爲官署或自治團體得由登記權利人取具該官署或自治團體證明登記原因的文據，聲請登記；

(5) 官署或自治團體若因執行拍賣或公賣處分，爲所有權移轉的登記，得由登記權利人取具該官署或自治團體證明登記原因的文據，聲請登記。

(四) 聲請登記的文件 聲請登記，應該呈送下列文件：(1) 聲請書；(2) 證明登記原因的文件；(3) 曾經登記者，其登記證明書；(4) 登記原因與第三人有關係者，其證明文件；(5) 登記義務人的權利登記證明文件，至於聲請書上還要開具下列事項，由聲請人簽名：(1) 船舶種類、名稱、及其載量；(2) 船籍港；(3) 登記原因及其年月日；(4) 登記之目的；(5) 證明登記原因文件的件數；(6) 登記費的數額；(7) 登記的官署；(8) 聲請的年月日；(9) 聲請人的姓名、籍貫、住所、職業；聲請人如爲法人時，其名稱及事務所；(10) 有船舶經理人時，其經理人的姓名、籍貫、住所；(11) 由代理人聲請時，代理人的姓名、籍貫、住所、職業。

(五) 駁回和補正 聲請登記的時候，如果遇有下列情形之一，就該駁回；但若聲請人遵令依限補正，那就仍得依照原次序登記：(1) 所聲請的事件，不在管轄範圍以內；(2) 所聲請的事件，不在應行登記之列；(3) 當事人不親到受詢問

或者代理人的權限不明；(4)聲請書不合程式；(5)聲請書所載當事人船舶或權利的標示或關於登記原因的事項，和登記簿或證明登記原因的文件不符；(6)聲請時必要的條件沒有具備；(7)沒有繳納登記費。

(六)登記證明書 主管航政官署在登記完畢後，應把登記證明書即行發給於聲請人。登記證明書上應該記載登記完畢字樣以及下列各款：(1)登記人姓名，住所；(2)登記號數；(3)收件年月日及號數；(4)船舶的標號；(5)船籍港；(6)登記原因及其年月日；(7)登記目的；(8)權利先後欄數；(9)登記年月日。

(七)暫時登記 大凡具有左列原因之一，未能正式登記，就得為暫時登記：

- (1)沒有具備聲請登記程序上必要的條件；
- (2)預為保留以船舶權利之設定、移轉、變更或消滅為目的之請求權；
- (3)請求權附有期限或條件或有將來始行確定的情形。

第二項 所有權登記程序

關於船舶所有權的登記是有初次聲請登記所有權以及所有權移轉之登

記等分別，大凡初次聲請登記所有權，應該取具主管航政官署所發給的船舶噸位證書，船舶檢查證書，連同聲請書一併呈送。至於在本國製造的船舶若有抵押權，還要取具船舶製造地主管航政官署所發給的登記抵押權證明文件，連同聲請書一併呈送。並且，初次聲請登記所有權的時候，在聲請書船舶標示欄內須要記載下列各款：(1)船舶的種類和名稱；(2)取得國籍的年月日；但在本國製造的却不在此限；(3)船質；(4)總噸數或擔數；(5)登記噸數或擔數；(6)進水的年月日；(7)汽機的種類及其數目；(8)推進機的種類及其數目。如果所登記的船舶是一種帆船，那就(7)(8)兩款可以不必記載，但須載明帆桅數目。

第三項 抵押權及租賃權登記程序

船舶雖則是動產，但却帶有不動產性，所以對於船舶可以設定抵押權，還要依法登記，並且連到租賃權——是一種債權性質——也要登記。據海商法第三七條規定，船舶抵押權的設定，非經登記，是不得對抗第三人的。至於登記船舶抵押權的重要程序，那就有如左列：

(一) 聲請書上所應記載的事項 現在分述於左：

(1) 因抵押權的設定而聲請登記，聲請書內應該記載債權數額，其訂有清償時期及利息或附帶條件或其他特約，亦應一併記明；至若另有抵押權的登記在前，並應聲明其已登記的抵押權；

(2) 設定抵押權的人如果不是債務人，那就聲請書內應該載明債務人的姓名，年齡，籍貫，住所；

(3) 所擔保的債權，如果不是金錢債權，那就聲請書內應該聲明債權的估價；

(4) 船舶抵押權得就建造中的船舶設定，但在聲請登記時，應在聲請書上記明下列各款，並向製造地主管航政官署聲請：(甲) 船舶的種類；(乙) 龍骨的長度，如果是用擔數表示其容量的，那就須要載明船舶長度；(丙) 計劃的寬度和深度；(丁) 計劃的容量；(戊) 製造地；(己) 製船者的姓名，住所；(造船者若為法人，其名稱和事務所)；(庚) 登記原因及其年月日，登記之目的，登記之官署；(辛) 聲請的年月日；(壬) 聲請人的姓名，年齡，籍貫，住所；(若為法人，其名稱和事務所)；(癸) 由代理人聲請時，代理人的姓名，年齡，籍貫，住所。

(二) 共同擔保債權之登記 以數船舶共同擔保債權而聲請登記，那就應該另具共同擔保目錄，詳細開列各船舶分任擔保的部分，由聲請人簽名。

(三) 抵押權移轉之登記 由於抵押權的移轉，因而聲請登記，假使這種移轉為了一部債權的讓與或代為清償，那就聲請書內應該聲明其讓與或代為清償的債額。

第四節 航空

第一款 郵運航空

航空事業和航空立法，在我國現在還沒有發達。所謂郵運航空，也是正在幼稚時代；不過國家已經特設主管機關——郵運航空處——秉承交通部的命令，掌理全國郵運航空事務。關於郵運航空處組織上的要點，是有左列幾種：

(一) 郵運航空處的職權 郵運航空處管理左列各種事務：

- (1) 規劃全國郵運航空線；
- (2) 經營郵運航空事業；

(3) 簽劃並辦理國際郵航聯運事項；

(4) 核准或指定航空公司承辦郵運事項；

(5) 管理或監督關於郵運航空事業必要上的設備事項；

(6) 檢定承辦郵運航空公司的航空器和技術人員。

(二) 郵運航空處的組織 郵運航空處設置下列各科：(1) 總務科，(2) 業務科，(3) 工務科。並且，郵運航空處的組織，是採取獨任制，只設處長一人，由國民政府簡派。

(三) 郵運航空處的附設機關 郵運航空處在必要時，得附設下列機關：
(1) 各航空線管理局及航站，(2) 航空器修理廠及製造廠。

第二款 商辦航空事業的監督

現代各國的航空事業，大都在政府監督之下，准許私人舉辦，並不認為國家獨占事業；我國亦然。航空事業，除軍用外，均由國民政府行政院交通部經營；但得依於監督商辦航空事業條例，（立法院十八年一月二十二日通過。）關於國辦航空事業，得由公司或個人呈准交通部辦理。

(一) 商辦航空事業的意義 所謂商辦航空事業便是以營業為目的的用飛機、飛艇和其他航空器連續運貨載客以及供作遊覽的商行為。

(二) 經營商辦航空事業的要件 經營商辦航空事業的人，須要先行指定航線，擬具計劃書營業章程，以及所定資本總額，呈請交通部核准，並須具備左列要件：

(1) 商辦航空事業的資本總額須在二十萬元以上，並須在開始營業以前，收足總額四分之三呈請交通部查驗；

(2) 經營航空事業，限於有中華民國國籍的人，並且不得參加外資或借用外債。

(三) 商辦航空事業的營業期限 商辦航空事業的營業期限，第一期是七年，此後是每三年為一期；如果著有成效，那就期滿後得呈請交通部繼續營業。所謂著有成效，是指飛航安全、班期準確、便利旅客、裨益運輸等項而言，至於營業獲利却不算成效。

(四) 營業權的轉讓 商辦航空事業，非經交通部許可，是不得把營業權轉讓於他人；至於在營業期滿以後，交通部得估價收歸部辦。

第五節 郵政電信

第一款 郵務和電報電話的相互關係

郵政和電信都是公企業上的主要機關，關於這些事務的行政管理，原有相同的性質。不過呢，郵信與電信雖和鐵道的性質一樣，本非權力命令的作用；但在鐵道，民有和國有並行；郵政却不然，完全要歸國家經營。就在英美等國，關於郵政也不採取自由放任主義；英國是把電報也歸給國家所有，至於我國，雖則在特殊的情形之下，得由公私團體或個人設置電信；然而特許的範圍也就狹小得很。

所謂郵務，其實質上的意義本該包括書信和物品的傳達；但是現在一般國家所獨占的郵務事業無非關於書信的送達罷了。物品的運輸却未嘗不許私人經營；不過私人所經營的物品運送事業，完全適用私法，而國家所經營的郵務事業却受特別法的支配。書信傳達以外，其他通信事業，那就如同電報的作用在於長距離的急速通訊，電話的作用在於隔地的對話；這些通信事業爲了

滿足公衆的需要，都有由國家經營的必要。並且，論者以爲郵政和電信應該互相結合，那就功用越發能夠顯示出來。國家經營郵政，同時就該附帶經營電信事業。郵務、電報、和電話在效用上固然互相補助，在設備上也有連帶的關係；所以各國現行制度頗有把這三種企業同屬於一個企業主體，這是在經濟上和事務管理上極有利益；以經濟爲立場，所有的重大利益是：(1)郵務和電報、電話可以併合經營；(2)同一電線可以同時供作電報和電話之用；(3)在同一電柱上架設電報線和電話線。至於這三種事業合併經營時，在事務管理上所可得到的便利，如同：(1)辦事人員可以減少；(2)建築物和其他需用品可以節省；(3)關於業務上的一切事項，便於聯絡管理。

第二款 郵稅

第一項 郵稅的性質

我人在交給郵局寄遞信件時所繳納的郵費是私法上的貨金呢，還是公法上的使用費呢？郵局和寄遞人間所發生的關係本來不是普通私法上的契約

關係，那就郵費自非貨金可比；不過郵稅在公法上的性質是租稅還是規費，却不失爲一個問題。要曉得郵務事業的獨占雖則也和煙酒專賣的情形相仿，所有的收入也可認爲變相的租稅；但是郵政的目的既然在於公衆的利益，並非專圖財政上的收入，和租稅的性質顯有不同；所以應該屬於規費的範圍。德國學者中頗有以郵稅強制徵收爲立場，主張郵稅爲租稅，這是因爲德國郵務法上規定郵局對於未完納的郵稅金額，得依國稅徵收法辦理。其實呢，德國郵務法上的規定不過在徵收方法上有關於國稅徵收同一程序的適用，並非確認郵稅就是一種租稅。各國郵政制度上，從來沒有可以資爲郵稅屬於租稅的明示或暗示的認定；但却每因預算的編制，把郵稅編列於事業收入並不編列於規費收入；以致引起郵稅性質上的疑問。

租稅和規費的區別，在於租稅的負擔是以公平普及爲原則，但規費却是對於國家或地方團體之勞費的特別報償，本來無所謂普及與否。所以租稅上所收入的稅金的來源既然重在普遍，其支出時所發生的效果也是一般人享受利益；但在規費却不然。國家經營郵務事業固然是以增進公共利益爲目的，但郵稅的繳納却是限於特定人要利用這種機關而享受傳遞信件的利益。所以

郵稅的性質明係對於國家特別勞費的報償，是規費却不是租稅，就也並無疑義了。因為郵稅是一種報償；所以收入額和支出額應該相適合，即使郵務事業十分發達，收入上有了贏餘，也該用在改良或獎勵通信機關方面。至於企圖國庫的充實，因而增加郵費，這却未免背於郵稅性質和國家經營郵務的本來目的了。

第二項 郵稅的定率

(一) 郵稅制定的原則 郵稅既然不是租稅，那就制定郵稅時自有其應該遵守的原則，這是不外於下列兩種：(1) 稅率要低廉，須以足償其勞費為最高度；(2) 計算稅額的方法要力求簡單明瞭。因為不合第一種原則，勢必發生下列兩種弊害：(1) 有背於國家經營郵務事業的本來目的；(2) 失去勞費和報償的平衡；至於不合第二種原則，那就又必發生下列兩種弊害：(1) 業務管理上多出不必要的麻煩；(2) 一般公眾感受不便和困難。現在制度上，寄遞一封平信，無論本省或邊省遠地，一律取資五分，這就是適合於稅率低廉和計算簡單明瞭的兩個原則了。

(二) 郵稅制定的標準和稅額遞加法 郵稅的制定，因欲適合上面所說的兩種原則；所以對於各種郵件，不能不比例勞費的大小而設定一種分擔額，關於決定標準上却有左列兩種不同的制度：

(1) 距離差別制 這是根據發送地和到達地距離的遠近，設定郵稅多寡的分別，或依里程計算，或按地點計算。這種制度從前曾經在歐美各國施行；但是有背於簡明和低廉的原則；所以現在已經不復採用了。

(2) 重量差別法 這是採用全國均一制度，不問郵遞路程的遠近；但在重量上分別郵稅的多寡。大凡重量增加，郵費也就跟着增加，關於增加重量和增加郵費的比較，各國間又有左列兩種不同的方法：

(甲) 比例法 比例法是把稅率的單位先行決定；於是單位增加若干倍，稅額也就跟着若干倍；如同預定單位是郵件每重三錢，稅額一分；那末，如果重量增加到三兩，稅額就要增加到一角。法、美、比、西、葡、日等國都是採用此法。

(乙) 遞減法 遞減法雖則也是稅額跟着郵件重量增加，但却並非正比例的增加，換一句話說，就是重量越增，稅額增加的程度反見減少。英、

荷瑞典那威等國都是採用此法還有德國是把郵件重量分做十五格蘭姆以下與十五格蘭姆以上到二百格蘭姆兩個階段。

第三項 郵稅徵收的方法

(一) 郵稅徵收方法的種類 郵稅的徵收是有完納稅、未納稅和未足稅的區別：發送人在發送時已將郵費繳足，這就叫做完納稅；發送人並不繳納郵費，却在郵件送達後由受取人完納，這就叫做未納稅；至於發送人繳付不足額，却由受取人完納其餘一部分稅額，這就叫做未足稅。各國現行制度上，像美國和西班牙是單獨採用完納稅制，發送人不繳足郵稅，郵局就不為寄遞；塞爾維亞是三種方法並行，並且聽任發送人自由，稅額也是一律；至於大多數國家却是一面兼取三種方法，一面却對於未納稅和不足稅的郵件加重所徵收的稅額。

(二) 未納稅制的增稅方法 未納稅制雖為論者所非難，並且曾經萬國郵務聯合會議議決廢止；至於反對這種制度的重要理由無非是在郵費的徵收和郵件的管理上感受麻煩。不過呢，為了公衆的充分便利起見，未納稅制未

始不可行；但須用增稅方法補助牠罷了。所謂增稅方法就是不拒絕未曾納稅郵件的寄遞，同時却對於這種郵件增加稅額。關於增稅的方法在各國制度上又有左列兩種區別：

- (1) 倍徵法 這是對於未納稅的郵件，照原來稅額加倍徵收；英、法、日、比、葡、羅馬尼亞，以及我國都是施行這種方法。
- (2) 罰金法 這是對於未納稅的郵件，課以定量的罰金；如同德、荷、瑞典等國。

(三) 不足稅制的增稅方法 發送郵件人所完納的郵稅不足額時，郵局為他寄遞，也是和未納稅制一樣，採用增稅方法；但却可以區別為左列兩種：

- (1) 不足額倍徵法 這是對於不足的稅額加倍徵收；譬如說應繳郵稅五分，發送人只納三分；那末，對於其餘不足額的兩分加倍計算，就要徵收四分英、法、日、比、葡等國都是採用此法，我國也是一樣。

- (2) 全額倍徵法 這是不足額納稅的郵件，視同未納稅的郵件，不論已納多少，一概依照原額加倍計算，不過可以除去已納部分；譬如說原額五分，已經繳過三分，但却仍舊依照原額五分加倍計算是一角，除去已納三分；那末，

應再繳納七分。德、意、丹、荷、瑞典、瑞士、挪威等國都是採用此法。至於(1)(2)兩種方法比較起來却是不足額倍徵法較為公平。

第四項 郵稅完納的方法

郵稅完納的方法不必限於貨幣的直接繳納，通常是購用郵票、郵片、封套和封緘紙等類，以代替金錢的臨時給付。現在分說於左：

(一) 郵票 郵票是一種有價證券，由政府發行，郵件發送人貼用郵票，就是履行郵稅的完納義務。這種完納方法，在郵務機關方面可以減省手續，在公衆方面可以預先購買，隨時貼用，當然是十分便利。關於郵票的種類，大概跟着各種定額的郵稅而為適當的分配，在我國是把半分郵票作為最小額面。郵票的製造發行權完全操於政府，並且對於偽造變造的郵票是有刑法上的制裁，對於失效的郵票是有政府收買的辦法。至於郵票失效的原因，通例是有下列幾種：(1) 污染，(2) 破損，(3) 曾經消印，(4) 稅額字樣不明。關於未經貼用的郵票，如有污染、破損，或稅額字樣不明情事，以致失其效力；那就為了解少持有人損失起見，各國多施行由政府用低價收買的辦法。

(二) 郵片 郵片制度是開始實行於一八六九年的澳國，這是爲求簡易通信的便利起見，假使內容沒有祕密的必要，那就經濟上或時間上都可節省。郵片可以分做通常郵片往復郵片，和封緘郵片三種，所謂封緘郵片本和通常信件並無區別；不過在發送人方面有時却頗多便利；如同旅行的辰光用封緘郵片發信，就是祕密的話也不妨寫上了。這種郵片制度是比利時在一八八二年創始，後來由各國漸漸仿行。

(三) 封套和封緘紙 封套是由郵務機關製造發行的信封，面上印有一定的稅額；封緘紙是印有郵稅定額的紙片，供作封寄報紙等類的用途。英、法、德、日等國都已採用這種制度；不過因爲封套的製造所需要的費用較多於郵票；所以在定額郵稅外，不得不徵收少許製造費。這種制度，頗受非難；至於批評的論調大概是：

- (1) 製造費的徵收，對於公衆經濟上並無便宜之處，不會引起購用的興趣，如果不收製造費，那就國庫的損失太大；
- (2) 書寫一有錯誤，不僅損失封套的代價，並且連帶郵費也損失在內；
- (3) 封套是有一定的格式，不能適合一般公衆的心理。

(四) 貨幣完納法 郵稅的完納，直接使用貨幣的原是少見得很，通常總是預先購用郵票或郵片，至於發送信件，臨時到郵局用現金支付郵稅，不過是形式上的貨幣完納；因為當時仍舊要購買郵票貼用，並非直接繳付貨幣。還有未納稅額和不足稅額的補納，雖則是直接使用貨幣，但在性質上已經含有罰金的意義，不是純粹的郵稅！

第三款 郵政儲金和郵政匯兌

二十年六月二十九日國民政府曾經公布郵政儲金法，郵政國內匯兌法，以及郵政儲金匯業總局組織法；現在分別說明其要點如左：

(一) 郵政儲金

- (1) 儲金機關 這是由交通部設置郵政儲金匯業總局辦理儲金事務。
- (2) 儲金存戶 這是每一存戶限於每一人或一團體。假使發見一人或一團體有了兩戶以上的儲金，那就只可保留最初的一戶，此外一概截止，發還本金，不給利息。
- (3) 儲金種類 郵政儲金分為存簿儲金，支票儲金，定期儲金，以及劃撥儲

金四種存簿儲金的存入，每次須滿一元；如果未滿一元，應該先向郵政儲金機關領取儲金格紙，陸續購貼郵票，等到貼滿時存入，至於支取，那就存簿儲金和支票儲金都得隨時支取；但若個人存簿儲金，一次支取達到五百元以上，郵政儲金機關得要求支取人先一日通知，此外像劃撥儲金，其辦法有如左列：

- (甲) 無論何人，得以現金請求郵政儲金機關撥入劃撥儲金存戶名下；
- (乙) 劃撥儲金存戶得以儲金請求郵政儲金機關互相劃撥；
- (丙) 劃撥儲金存戶得以儲金請求郵政儲金機關撥付現款於他人。
- (丁) 儲金擔保 郵政儲金的本息，是以郵政財產供作擔保。

(二) 郵政國內匯兌

- (1) **匯兌機關** 管理郵政匯兌事務的機關是交通部設置的郵政儲金匯業總局。
- (2) **匯兌種類** 郵政匯兌分為普通匯兌，電報匯兌，和小款匯兌三種。
- (3) **郵政匯票** 郵政匯兌是以郵政匯票為憑。關於郵政匯票在法律上的

效用應該注意左列各種要點：

(甲) 汇票不得私自添註塗改；

(乙) 汇票的有效期間是由交通部分別種類，依於地方的遠近定之，但却不得少於三個月；

(丙) 汇票過了有效期間還沒有取款，那就應由郵局送還原局，通知匯款人領還，但匯款人不得要求退還匯費；

(丁) 汇票如有遺失污毀情事，匯款人或受款人得請求郵局，發給副匯票。這種副匯票一經發出，原匯票便歸無效。

(三) 郵政儲金匯業總局 郵政儲金匯業總局是直隸於交通部，管理全國郵政儲金和匯兌事務，對於各地業務，得由總局指定各郵局兼辦；但在交通重要地點，經交通部呈請行政院核准，得設分局。至於郵政儲金匯業總局內部的組織有如左列：

- (1) 局長 總局設局長一人，簡派，秉承交通部部長的命令，總理局務；副局長二人，襄助局長，分掌營業、會計事務。
- (2) 處長 總局設總務、營業、會計、儲金、匯兌、劃撥、保險七處，各處設處長、副

處長各一人，分掌處務。

(3) 祕書和處員 總局設主任祕書一人，祕書二人至四人，辦理文書事務；處員六十人至八十人，辦理各處事務。

第四款 電信

(一) 電信的意義和種類 凡屬電報、電話，不論有線、無線，以及其他任何電氣通信，一概叫做電信。所謂電信是有下列四種分類：(1) 電報，這是用電氣由金屬導線傳遞的符號、字母、文字、形象、和數目字；(2) 電話，這是用電氣由金屬導線傳遞的語言聲音；(3) 無線電報，這是用電波在空間傳遞的符號、字母、文字、形象和數目字；(4) 無線電話，這是用電波在空間傳遞的語言聲音。

(二) 私設電信事業 電信事業是以國營為原則，但像左列電信經國民政府行政院交通部或其委託機關的核准，得由地方政府、公私團體、或個人設置：

- (1) 供作鐵路、礦山，或其他特別營業的專用；
- (2) 供作船舶和航空機航行時通信的用途；

- (3) 因圖收發的便利，與當地電信機關接線通電；
(4) 專供在一宅地範圍以內的用途；
(5) 專供廣播有益於公眾的新聞、演講、氣象、音樂、歌曲的用途；
(6) 供作學術上試驗之用；
(7) 在沒有電話聯絡的一定區域以內，設置電話。
- (三) 電信的祕密 國營電信機關，及其職員、工役，對於往來電信的有無和其內容，一律負有嚴守祕密的義務。職員和工役就在退職以後也是一樣。
- (四) 電信利用時的法律關係 由於電信利用時雙方所發生的法律關係，其與普通私法顯然差別之點，如同左列兩種：（電信條例第十條和第十五條。）

(1) 行爲能力 關於電信的利用，無行爲能力人在特別法上視為有能力人，就是關於郵政的利用也是一樣，未納稅的發信人即使未成年，也要負擔行爲責任。

(2) 賠償責任 電信若因特別事故和不可對抗的障礙，以致遲滯或不能傳達，通信人是不得要求損害賠償。至於可得請求賠償的事由，法令上却另

有規定。

第四章 關於貨幣銀行和度量衡的行政

第一節 貨幣

第一款 貨幣的意義和本位

貨幣的意義是有廣狹兩種解釋，廣義貨幣便係經濟上意義的貨幣，大凡可為債務償還的方法，並有實際受領的利益，都是屬於這一種貨幣的意義；至於狹義貨幣便係法律上意義的貨幣。我們對於貨幣本難下一確切的定義；不過就通常意義說，貨幣就是一種財貨並由國家公認為法貨，因而供作一般社會交易的媒介和價值的標準之用。所以貨幣須要具備下列三種要素：（一）交易的媒介，（二）價值的標準，（三）法貨的公認。所謂法貨的公認，就是基於國家權力而發生的法律上的貨幣，這種法貨有強制的通行力，其與經濟上的貨幣不同之點，譬如說關於債務的清償，在經濟上的貨幣，如果當事人間沒有

特約債權人就可以拒絕受領；但對於法律上的貨幣却不然。

貨幣是有硬貨和紙幣的分別，硬貨便係依於公之權力證明牠的重量和成色的金屬貨幣，並且凡屬一國貨幣制度上基礎的金屬就叫做本位貨幣。本位貨幣是有法定的流通力，無論數量的多少，交易時受領人不能拒絕。現今各國所用為本位貨幣的金屬不外金銀兩種，單用一種金屬的稱為單本位制，兩種金屬並用的稱為複本位制。在單本位制，採用金的是金單本位制；採用銀的是銀單本位制；在複本位制，通常是把金銀兩種金屬同時作為本位貨幣，用法律定其比價，一律准許人民鑄造。不過呢，關於複本位制，還有下列幾種變例：(1)採用金銀複本位制，却禁止銀貨的自由鑄造；(2)採用金單本位制，同時把銀貨作為任意流通的無限制的法貨，這是叫做跛形本位制；(3)政府鑄造發行金銀兩種本位貨幣，但却不用法律限定其比價，這是叫做並行本位制。上面所說三種貨幣價值相當的銀貨，保有法定比價而流通。一般人民如果為了對外支付而使用金貨的時候，那就依照法定比價向政府兌換金貨或國外匯票。至於政府方面却預先在外國銀行存有大宗準備金，以便應付國外匯兌的用途。大凡由

銀單本位制改革爲金單本位制時，就可採用這種金匯兌本位制，作爲過渡的救濟辦法。

本位貨幣以外，尚有一種補助貨幣，又稱輔幣。這種貨幣的支付額須受法律的限制，超過法定支付額，就沒有強制的流通力。輔幣是禁止人民鑄造，就是政府也不能濫造，對於社會的需要須有科學方法的計算，而設定一個標準。我國的貨幣制度原來是紊亂已極，但法律上的具文却又未嘗不規定得有條有理。從前北京政府所頒布的國幣條例，關於補助貨幣的限制流通額，是有左列規定：

(一) 補助銀幣 五角的銀輔幣，每次授受不得過十元；二角以下的却不得過五元。

(二) 鎳幣銅幣 這是每次授受，須以一元爲限。

第二款 貨幣的鑄造發行和流通

貨幣是有本位貨幣和輔助貨幣的分類，在鑄造上也有自由鑄造和制限鑄造的分別。不過呢，關於貨幣的鑄造，現在各國都是鑄造權集中於政府，所謂自

由鑄造無非是對於本位貨幣，得由人民自備相當於貨幣原料的金屬，向造幣廠請求鑄造，我國現行制度也是這樣。要曉得關於貨幣的鑄造本有兩種行為：一種是用一定的重量和一定的純分製成金屬片的行為；一種是證明這種金屬片確有一定重量和一定成分的行為。前一種是單純技術上的行為，非以國家權的發動為要件，後一種却是公之權力作用，屬於國家的行政行為。大凡國家設立造幣廠，就是兼有這兩種行為。如果國家不自鑄造貨幣，採取外國貨幣，加以公證力，證明牠是具有一定的重量和純分，却也未始不能成爲法貨。但是，貨幣的品質數量既然對於國民經濟發生重要關係，並且造幣要政也該自行舉辦；所以進步的國家，鑄幣權都是集中於政府的。如有私行鑄造，在刑法上的處罰很重。

關於貨幣的鑄造發行和流通，還有幾種要點，須要說明：

(一) 價值單位的制定 價值單位就是貨幣價值計算的起點，這是對於充作貨幣的一定金屬的一定分量的價值，用一定的名稱，以便表示他種財貨的價格。我國是把庫平純銀六錢四分八釐（一元銀幣的總重是七錢二分，成色是銀九銅；一所以純銀只有六錢四分八釐）作為價值的單位，叫做圓。

(二) 貨幣的算則 貨幣的算則就是依據價值的單位計算各種物價的方法，現在各國多採用十進法的算則，我國亦然。但是，也有不用十進法的，如同英國是把鎊做單位，二十先令爲一鎊，十二辨士爲一先令，四法與爲一辨士。

(三) 貨幣的種類 貨幣流通於社會，其功用在於能夠表現財貨的價格；但在市場上既有各種參差不同的物價而發生大小懸殊的金額計算；所以貨幣須要足以供應這種支付的需要。大凡貨幣種類的決定，不論本位幣或輔幣，一面要有適度的大小和分量，一面要以少數貨幣表示各種金額的功用。我國貨幣雖則混雜得很，但法定的本位幣却只有圓之一種；至於輔幣是有半元、二角、一角的銀幣三種；五分的鎳幣一種；二分、一分、五釐、二釐和一釐的銅幣五種。所謂五釐、二釐、一釐的銅幣在實際上是已不存在，并且十進的算則尤其是從未實行。

(四) 參和成色純分及總重 貨幣是用金銀鑄造，但却要有抵抗性質，並不專用純粹的金銀，必須參入若干卑金屬，如同一元銀幣須要混合十分之一的銅質，這就叫做參和。這種貴金屬和卑金屬參和的成數就叫做成色。還有貨幣中所包含貴金屬的分量叫做純分。至於貴金屬和卑金屬參加的總共分量

叫做總重。

(五) 貨幣的公差 本位貨幣純分的價額本該等於額面的價額，所以純分和其價額不能不保有相當的重量與成色。但是，貨幣的鑄造，雖則盡其技術上的能事，却不能辦到重量和成色全不走失。法律上因而設定這種實際上重量和成色相差的最大限度，各種銀幣中的任何一枚，其實際的重量成色，和法定的重量成色相比，不得出此最大限度以外。這種最大限度就叫做公差，這種公差分別開來說，可以分做重量公差和成色公差，重量公差中又有每枚公差和大數公差之別。

(六) 貨幣的通用最輕重量 貨幣在社會上流通，輾轉於各個使用人之手，不能沒有磨損之處；但在一定限度內的磨損，却無害於法律上貨幣的性質，仍舊可以通用。所謂通用最輕限度就是指此關於磨損的法定最輕限度而言，超過這種限度，便應由政府收回改鑄。不過貨幣的磨損須要限於行用磨損；假使出於故意損壞，却不能強制他人收用。至於政府收回行用磨損的貨幣，加以改鑄，從來是有兩種方法：(1) 同額收換，這是用同額的新幣和磨損的舊幣交換；(2) 減成收換，這是對於磨損的貨幣，要依照牠磨損的程度折算為新幣的若干。

成；然後用同等價值收回。

第二節 銀行

第一款 銀行的意義和種類

銀行是依據自己的計算，站在貨幣的需要者和供給者之間而為信用交易的營業。這種意義雖則不足包括銀行的一切，但却不失為關於銀行的一種抽象的共通觀念。銀行既然是信用交易的機關，國家為了保護信用，以及推進牠的發達，或者自己設立銀行，或者對於一切私設銀行，規定管理的法律，至於銀行的種類，從行政法方面看來，是有左列的分別：

(一) 普通銀行 這就是通常的商業銀行，依據一般銀行法則而設立，所經營的重要營業如同國內匯兌，票據的貼現，放款和存款的收受的等類。這種銀行就是把收入存款轉貸與人，或支發票據證券，以及經營匯兌等業務的營利行為。關於銀行營業，自須適用一般私法；至若國家所頒布的銀行法規，無非是規定國家對於銀行的干涉特權罷了。

(二) 特種銀行 特種銀行是有特種目的，并且要受特殊法律的支配。這種銀行大都是股份有限公司，設立時或受國家特別的保護和補助，或有營業上各種特權的享受，國家對於這種銀行，不僅是消極的監督，並須加以積極的干涉。因為特種銀行的營業對於公眾利害所關甚大，所以政府監督權應該如何行使，銀行營業權應該如何限制，一切須有特別法規的準據。並且，特種銀行有受國家委任，經營國庫出納事務；不過這却不是銀行存立的本來目的，而為一種特殊職務。特種銀行還有下列各種不同的種類：(1) 發券銀行，(2) 匯業銀行，(3) 不動產抵當銀行，(4) 儲蓄銀行，(5) 拓殖銀行，這些都是基於業務的差別而發生的分類。就中像發券銀行便是享有發行兌換券特權的銀行，所謂兌換券的發行權有集中於國家銀行的，也有分屬於多數銀行的；但普通銀行却無此時權。

第二款 我國現行銀行制度

第一項 概論

我國銀行法已在二十年三月二十八日公布，對於銀行的設立、資本、營業範圍、解散和清算等項，規定得甚為詳密；其中要點，摘錄如左：

(一) 銀行的業務 銀行的業務範圍限於下列三種：(1)收受存款及放款；(2)票據貼現；(3)匯兌或押匯。凡屬經營這三種業務之一，便是銀行，即係不稱銀行，就也視同銀行。並且，銀行的業務既有法定範圍，當然不得兼營他業；但若下列附屬業務却不在此限：(1)買賣生金銀及有價證券；(2)代募公債及公司債；(3)倉庫業；(4)保管貴重物品；(5)代理收付款項。

(二) 銀行的設立 銀行應該屬於公司組織，並且設立時要經財政部核准。所以創辦銀行，應該先行訂立章程，載明下列各款事項：(1)銀行名稱；(2)組織；(3)總行所在地；(4)資本總額；(5)營業範圍；(6)存立年限；(7)創辦人的姓名、住所。至於招股設立的銀行，還要訂立招股章程，呈請財政部核准後，方得招股。

(三) 銀行的資本 銀行既是公司組織，而公司却有股份有限公司、兩合公司、股份兩合公司，以及無限公司的分別，關於前三種組織的銀行，其資本至少須要達到五十萬元；還有無限公司組織的銀行，其資本至少須要達到二十萬元。不過呢，在商業簡單的地方，這種法定資本的最少額，還得呈請財政部核

減；但第一種至少不得在二十五萬元以下，第二種不得在五萬元以下。並且，銀行資本，是不得以金錢外的財產抵充的。

(四) 驗資和開始營業 銀行的設立，須要經過驗資程序以後，方得開始營業。大凡業經核准登記的銀行，應該等到資本全數認足，並收足總額二分之一的時候，分別備具銀行法第六條第一項所規定的事件，呈請財政部派員或委託所在地主管官署驗資具證；如果認為確實，那末就由財政部發給銀行營業證書，方得開始營業。所謂銀行法第六條第一項所規定的事件，如同：(1) 出資人姓名住所清冊；(2) 出資人已交未交資本數目清冊；(3) 各職員姓名住所清冊；(4) 所在地銀行公會或商會的保結；(5) 證書費。假使銀行是無限責任的組織，還要添具下列各條：(1) 出資人詳細履歷；(2) 出資人財產證明書；至於股份有限公司組織的銀行，那就須要添具下列各件：(1) 創立會決議錄；(2) 監察人或檢查員報告書。

(五) 銀行保證金 凡屬無限責任組織的銀行，應該在出資總額外，照實收資本繳納百分之二十的現金，作為保證金，存儲在中央銀行；至於實收資本總額已經超過了五十萬元，那就關於超過的部分，得按百分之十繳納，以達到

三十萬元爲限。這種保證金如果經過財政部核准，得按市價扣足，用國家債券或財政部認可的債券抵充全部或一部。

(六) 銀行公積金 有限責任組織的銀行，當每屆分派盈餘的時候，應該先行提出十分之一，作爲公積金；但若公積金已經達到資本總額一倍時，就不存在此限。

(七) 銀行檢查 財政部除得隨時命令銀行報告營業情形，以及提出文書賬簿外，得因必要情形，派員或委託所在地主管官署檢查銀行的營業情形和財產狀況。並且，銀行營業情形和財產狀況一經財政部檢查，如果認爲難於繼續經營時，就得命於一定期間內，變更執行業務的方法或改選重要職員，並爲保護公衆的權利起見，得命其停止營業或扣押財產並爲其他必要處分。

(八) 銀行的共同事務 同一區域內的銀行在財政部的指導或監督之下，得共同辦理左列事項：

- (1) 增進金融業的公共利益；
- (2) 矯正金融業上的弊害；
- (3) 辦理票據交換所和徵信所；

(4) 協助預防或救濟市面的恐慌；

(5) 其他關於金融業的公共事項。

(九) 銀行清算 銀行清算時，除依照民法總則及公司法辦理外，銀行法上關於銀行債務的清償，還有特殊的規定。這就是銀行清償債務時應該依照左列次序：

- (1) 銀行發行兌換券者，其兌換券；
- (2) 有儲蓄存款者，其儲蓄存款；
- (3) 一千元未滿的存款；
- (4) 一千元以上的存款。

(十) 銀行停業和解散 銀行如果爲了破產或其他事故停業或解散的時候，除依其他法令規定辦理外，應該即行開具事由，呈請財政部或呈由所在地主管官署轉請財政部核准後，方得發生效力。並且，銀行一經解散，應把營業證書繳呈財政部註銷。至於銀行違反法令或其行爲有害公益時，財政部得令停止牠的業務，撤銷牠的職員，或撤銷牠的營業證書。銀行在撤銷營業證書的時候，便已解散。

第二項 國家銀行和特許銀行

研究我國現行銀行制度，尙難爲有系統的說明；現在且根據修正中央銀行條例，（十七年十月六日國民政府公布。）中國銀行條例，（十七年十月二十六日國民政府公布。）以及交通銀行條例，（十七年十一月國民政府公布。）說個大概，以便觀察我國國家銀行和幾家重要的特許銀行在法律上的性質是怎樣。

（一）國家銀行 中央銀行就是國家銀行，由國民政府設置經營，其組織要點如左：

（1）資本 資本總額定爲國幣二千萬元，由國庫一次撥足，開始營業。如果爲了業務上的必要，增加資本的時候，得由理事會議決，監事會同意，呈請國民政府核准，擴充資本總額，並得招集商股；但商股却不得超過資本總額百分之四十九。

（2）特權 中央銀行是由國民政府授予左列幾種特權：

（甲）遵照兌換券條例，發行兌換券；

務：

- (乙) 鑄造和發行國幣；
(丙) 經理國庫；
(丁) 募集或經理內外公債事務。
(3) 業務 中央銀行得爲左列各項業務：
(甲) 國庫證券及商業確實票據之買賣、貼現、或重貼現；
(乙) 辦理匯兌及發行期票；
(丙) 買賣生金銀及各國貨幣；
(丁) 受各項存款，并代人保管證券、票據、契約、及其他貴重物品；
(戊) 以金銀貨及生金銀作擔保品爲借款；
(己) 代理收解各種款項；
(庚) 以國民政府財政部發行或保證之證券作擔保品，爲活期或定期借款，但其金額及利率須由理事會議定之。
(4) 業務的限制 中央銀行是不得爲投機性質的營業以及左列各項事務：
(甲) 購入不動產或承受不動產爲借款之抵押品；但業務上必要之

不動產不在此限；

(乙) 購入或承受各項公司之股票及債票；

(丙) 承受貨物爲借款之擔保品；

(丁) 直接或間接經營各項工商事業；

(戊) 無擔保品及無市價擔保品之借款及透支。

(二) 特許銀行 中國銀行和交通銀行都是特許銀行，而爲股份有限公司。中國銀行是經國民政府特許爲國際匯兌銀行；交通銀行是經國民政府特許爲發展全國實業的銀行。中國銀行的股本總額是定爲二千五百萬元，交通銀行却是一千萬元。至於這兩家銀行的法定業務有如左列：

(I) 中國銀行 中國銀行的營業種類，是有左列各項：

(甲) 國內外匯兌及貨物押匯；

(乙) 商業確實期票及匯票之貼現或買入；

(丙) 買賣生金銀及各國貨幣；

(丁) 經收各種存款，並代人保存證券、票據及其他一切貴重物品；

(戊) 代表有交易之銀行、公司、銀號，及個人收取各種票據之款項；

(己) 有確實擔保品，為抵押之放款；

(庚) 受政府委託，募集或經理內債事務；

(辛) 酌量營業情形，得買賣公債證券。

(2) 交通銀行 交通銀行所得為的業務，如同左列各項：

(甲) 國家、地方、或公司債票之經理、應募或承受；

(乙) 國家、地方、或公司債票及確實股票為擔保之放款；

(丙) 實業用動產不動產及實業繁盛地域不動產為擔保之放款；但

放款總額不得超過已繳資本二分之一；

(丁) 商業確實期票之貼現；

(戊) 收受存款；

(己) 信託業務；

(庚) 代理收解各種款項。

中交兩行均得經由財政部的特准，發行兌換券，並且因受政府的委託，代理一部份的國庫事項。

第一款 度量衡的意義種類單位和標準器

(一) 度量衡的意義 度量衡是用在測定物的長短多少和重量；度是度長短，如尺；量是量體積，如同升；衡是權輕重，如同秤。所謂長短多少和輕重原是一種比較的說法，因為要比較，所以定出一種比較的標準，尺升秤就是拿來做度量衡標準的東西。但是，在學理上研究起來，度是用在面積，量是用在體積；至於面積和體積都由線的堆積而成，量可以包括在度之中；因此，度量衡又稱爲權度。

(二) 度量衡的種類和單位 關於度量衡，要有統一的制度；那末，方使人民獲到交易上的便利，我國十八年二月十六日公布的度量衡法是以萬國權度公會所制定鉑錠公尺公斤原器做標準，並且採用萬國公制爲標準制，另外暫設輔制，叫做市用制；所以我國現行度量衡制度是有標準制和市用制的分類，凡屬私人間的交易買賣，就得暫行市用制。

(1) 標準制 標準制的度量衡單位有如左列：

(甲) 長度 這是以一公尺（一米突）爲單位，一公尺就是等於公

尺原器在百度寒暑表零度時首尾兩標點間的距離。

(乙) 重量 這是以一公斤（一千格蘭姆）為單位，一公斤等於公斤原器的重量。

(丙) 容量 這是以一公升（一立特或一千立方生的米突）為單位，一公升等於一公升純水在其最高密度七百六十公釐氣壓時的容積。這容積在尋常適用時是作為一立方公寸。

(2) 市用制 我國舊時的度量衡和萬國公制比較起來，那就舊尺不如公尺之長；舊秤每斤不如公斤之重。立法上因為兼顧國民的習慣和心理，暫定一種輔制，叫做市用制。市用制的度量衡有如左列：

(甲) 長度 這是以公尺三分之一為市尺（簡稱尺）計算面積時以六千平方尺為畝，其餘都是用十進計算，市尺是和北方舊官尺相等。

(乙) 重量 這是以公斤二分之一為市斤（簡稱斤，就是五百格蘭姆）一斤仍舊是十六兩。

(丙) 容量 這是以公升為市升（簡稱升）和通常所用的升差不多。

(三) 標準器 要劃一全國的度量衡，除了明訂法定單位以外，應該更由政府製發準確的標準器，以便人民有所遵從。度量衡法上是有左列的規定：

(1) 原器 原器就是要使所表示的基本單位之值一定不變，並由國家保管之唯一的度量衡器具。中華民國度量衡原器是由工商部保管。

(2) 副原器 工商部依照原器製定副原器，分存國民政府各院部會和各省。

(3) 地方標準器 工商部依照副原器，製造地方標準器，經由各省頒發各縣、各市，作為地方檢定或製造時標準之用。

副原器每屆十年，須要依照原器檢定一次；地方標準器每屆五年，須要依照副原器檢定一次。工商部曾經製造劃一度量衡新制的標準器，每套計有標準制的尺一枝，市用制的尺一枝；標準制和市用制通用的升一個；標準制的法馬全副，市用制的法馬全副；一律都是銅質。不過呢，標準器是重在法律上做公證用的，是製造上，檢定上的最後標準；至於爲了民間便於仿造起見，工商部又製造了一種標本器，依照民間習慣上所用的度量衡器具做成標本；如同木尺、木升、木斗、桿秤、戥秤等類。這一類的標本器，全國各商會都可以備價承領全份，各

同業公會都可以備價承領他們行業上所需要的一部份，就是經營度量衡用器的工廠也可領來做模範。

第二款 度量衡器具的檢定檢查和營業

(一) 度量衡器具的檢定 凡屬政府或民間所製造的度量衡器具，爲了全國度量衡的劃一整齊起見，須要經過檢定的程序。

(1) 檢定的機關 檢定度量衡器具的機關是全國度量衡局或地方檢定所或分所。

(2) 檢定的場所和方法 度量衡檢定的場所應在乾燥靜穩之處並且檢定時應在堅牢平坦的地面和檯棹上舉行。

(3) 檢定的順序 檢定度量衡器具時，應該依照左列順序施行：

(甲) 記載呈請檢定的人名或機關及其負責人並住址；

(乙) 記載所檢定器具的記號、圖印，或曾經檢定的憑證；

(丙) 記載所檢定的器具爲度器、量器、或衡器，及其件數；

(丁) 記載所檢定器具是爲標準制、市用制，或兩制並用；

(戊) 記載所檢定器具的種類、形狀、物質、及構造式樣；
(己) 記載所檢定器具的分度，以及度器的長度，量器的容量或衡器的秤量；

(庚) 記載所檢定器具的公差；

(辛) 記載檢定年月日及檢定時的溫度；

(4) 檢定的處分 度量衡器具在檢定以後，若經認為合法，那就由局所加蓋圖印或者給予證書。如果檢定時不能通過，那就又有左列兩種處分：

(甲) 復檢 檢定時發現不合法的度量衡器具，應該在一定時期以內修整完善，送請復檢。在復檢後認為合格，方准出售或使用。

(乙) 毀壞或沒收 檢定時如果認為不堪修整，或者復檢時仍舊不能合格，那就應該加蓋作廢圖記，不准出售或使用。若不遵從，便得毀壞或沒收牠。

(二) 度量衡器具的檢查 政府各機關公用以及民間營業用的度量衡器具都要依照工商部公布的度量衡器具檢查執行規則，實行檢查。要曉得檢查和檢定不同之處，因為檢定是對於新製造的度量衡器具而言，經檢定合格

以後，方能使用買賣。至於檢查却是對於已經檢定合格的度量衡器具，經過使用若干年以後，物質上不免發生磨損變更的地方，或者還有人爲的變動；所以須要加以檢查，方能維持度量衡的劃一。檢查是在每年定期施行一次，遇有必要的事，還得臨時施行檢查。凡屬應該檢查的度量衡器具，是由檢查人員率同警士在每日業務時間以內，到各機關和各戶檢查，並且檢查的區域和日期是要先期布告週知。

(三) 度量衡營業的許可

度量衡器具的檢定或檢查是關於度量衡統一的事後監督，營業的許可却是一種事前的監督方法。

(1) 營業的種類 因爲營業的種類不同，許可的程序也有左列的差別：

(甲) 以製造度量衡器具爲營業者 這是應該呈請地方主管機關轉請全國度量衡局核准，發給許可執照，並由該局報請工商部備案。

(乙) 以販賣或修理民用度量衡器具爲營業者 這是應該呈請地方主管官署核准，發給許可執照，並且轉報全國度量衡局備案。
(2) 許可的期限 度量衡營業許可的期限，是從發給執照之日起算，滿了十年爲限。期滿以後，如要繼續營業，可以再行依章呈請。

(3) 許可的限制 有了左列各款情事之一，就不得受營業的許可：

(甲) 受一年以上的有期徒刑執行，尚未終了；

(乙) 受破產的宣告；

(丙) 詛奪公權；

(丁) 犯中華民國刑法第十三章所規定各罪而受刑罰的宣告，自執行終了之日起，尚未經過一年；

(戊) 曾依度量衡器具營業規程或度量衡法第十八條規定，取得度量衡營業的許可執照，因故撤消或停止其營業處分後，尚未經過一年。

凡屬未成年人或禁治產者，由法定代理人呈請度量衡營業的許可的時候，如果他的法定代理人有了右列各款情事之一，亦是不得受許可。

(4) 許可執照的撤消 已經取得度量衡營業的許可執照，遇有左列各款情事之一，便要被撤消：

(甲) 違背度量衡法及其施行細則的行為；

(乙) 受一年以上的有期徒刑；

(丙) 破產或詐奪公權；

第五編 司法行政

第一章 概論

司法行政是直接補助國家司法權行使的行政事務。司法行政並不涉及司法權的作用範圍，但却伴隨於司法權而存在；如同關於法院的設置，法院管轄區域的變更，法院及其附屬機關的維持和監督，以及檢察事務的指揮，判決的執行等類；這些都是直接補助司法權行使的行政事務；不過這些事務或者屬於民刑訴訟法範圍，或者屬於法院編制法範圍，在行政法上所研究到的不過一小部分罷了。

最高司法行政機關，在通常民主國，原是屬於司法部總長。所謂司法部總長是內閣中的一員，職掌全國司法行政事務；但在我國現行制度却有不同的組織。國民政府司法院設置（一）司法行政部，（二）最高法院，（三）行政法院，（四）官吏懲戒委員會。就中像司法行政部便係純粹的司法行政機關，牠

是承司法院院長之命，綜理司法行政事宜。司法行政部設部長一人，綜理本部事務，監督所屬職員和各機關。司法行政部或最高法院雖則同爲司法院系統下機關之一，但性質却絕不相同；前一種是司法行政機關，後一種是司法審判機關，還有最高法院院長，他是綜理全院事務而不得指揮審判。他固然是職掌全院司法行政事務；但却並非純粹的行政官。他是和司法行政部部長的地位顯有差異。

第二章 司法行政機關

本章所研究的是司法行政機關，並非司法機關的一般組織；所以有異於法院編制法。我國現在最高司法行政機關固然屬於司法院院長；但司法行政部却是全國行政事務的專管機關。司法行政部行使職權時，是要依於各級法院和首席檢察官而爲運用。并且，關於各省區司法行政制度，我國是採取高等法院院長制，所有全國司法行政權原是集中在中央；但由中央司法行政機關分寄其職權之一部於各省高等法院院長。在這種制度下，各省高等法院院長的職權是完全受成於中央，經過中央通盤籌算後的事項，交給高等法院院長去

執行，據修正各省高等法院院長辦事權限暫行條例第四條規定，高等法院院長應該依照司法部長的命令分別處理的行政事項，是有左列幾種：

(一) 簽劃添設法院及監所事項；

(二) 司法教育事項；

(三) 呈請派署薦任職職員事項；

(四) 呈請委派委任職職員事項；

(五) 所屬職員倣告或懲戒事項；

(六) 所屬職員請假或辭職事項；

(七) 所屬職員臨時委派代理事項；

(八) 所屬職員敍給官俸及敍進等級事項；

(九) 核轉法官辦案成績書類事項；

(十) 編製法院及各縣司法經費之預算並核轉其決算事項；

(十一) 考核法院及各縣司法收入事項；

(十二) 各縣辦理命盜案件之審限、記功、記過、懲戒事項；

(十三) 各縣不遵院令之懲戒事項；

(十四) 承審員之任免、及升用、懲獎事項；

(十五) 監督所屬各監所一切事項；

(十六) 監所職員之任免、懲獎事項；

(十七) 疏脫人犯，呈請交付懲戒事項；

(十八) 律師登錄及懲戒事項；

(十九) 其他，不屬於高等法院院長職權或應召集臨時委員會議處理的重要事項。

高等法院院長和地方法院院長依職權所得處理的行政事項是有下列六種：
(一) 指揮監督全院之司法行政事項；(二) 分配民刑案件事項；(三) 督促民刑訴訟進行事項；(四) 考核職員成績事項；(五) 撰輯、收發、保存文件，並編製統計及報告事項；(六) 登記及其他非訟事件事項，但是此外還有幾種行政事項，要由該兩院院長自行召集臨時委員會議處理的，如同：(一) 各該本院會計事項；(二) 各該本院所轄之官產、物產事項；(三) 稽核罰金、贓物，及沒收事項；(四) 報告證據保存事項；(五) 報告保證金保存事項。臨時委員會是以各該本院院長、庭長、和首席檢察官組織而成。

第三章 司法附屬機關

司法附屬機關是什麼呢？所謂司法附屬機關便係構成司法制度之一部的律師。律師是受當事人的委託或法律的命令得在通常法院執行法定職務，并且得依特別的規定，在特別審判機關行使他的職務。律師的法定職務是和法官的審判職務，檢察官的檢舉職務同其重要；所以律師的資格義務，須受法規嚴格的限制。

(一) 律師的地位 律師雖則不是公務員，但當民治國家表現其司法作用時却為不可缺少的機關。律師的地位和公務員顯然差別之處，是有下列兩點：

(1) 律師的地位非由任命取得；(2) 律師所行使的職務是一種自由職業。

(二) 律師的資格 律師應該具備左列資格：

(1) 年滿二十一歲以上的中華民國人民；

(2) 依律師考試法令考試合格或依律師章程具有免試資格。所謂免試資格，就是具有左列資格之一，得不經考試，可充律師：

(1) 依司法官任用法令，具有司法官資格；

(2) 經甄拔律師委員會審議合

(3) 依照律師章程充任律師以後，請求撤消登錄，或者爲了兼任公職（律師章程第十三條）或兼營商業（第十四條）以致撤消登錄

(4) 在律師章程施行以前（律師章程是在十六年七月二十三日前司法部令公布施行）已經領有律師證書。

具有律師資格，但若有了左列情形之一，却是仍舊不得充任律師：

(1) 曾處拘役或法定五等有期徒刑以上之刑，但是已復權的國事犯却在此列；

(2) 受破產之宣告確定後尚未復權。

有了律師資格，還要向司法行政部取得律師證書並經該部把該律師列入總名簿，再由該律師聲請指定一高等法院管轄區域，經由該高等法院長登錄於律師名簿以後，方能行使職務，並且限於一地方法院管轄區域，但是，有了特別情形，亦得呈請高等法院核准，兼在其他地方法院內行使職務。

(三) 律師的義務 律師是負有法定的義務；如同：

(1) 除了國會、地方議會議員，國立公立私立學校講師，或執行官署特命的

職務以外，在執行職務時是不得兼任官吏或其他有俸給的公職；

(2) 除了和職務無礙並得律師公會許可以外，在執行職務時是不得兼營商業；

(3) 不是證明具有正當的理由，不得辭去法院所命的職務；

(4) 在受訴訟事件的委託時，如果不欲承諾，應該即行通知委託人；否則應負賠償責任；

(5) 律師不得收買當事人間所爭的權利；

(6) 行使職務要誠篤和信實，對於法院或委託人，不得有欺罔行爲；

(7) 除了約定公費以外，不得別立名目，索取報酬，並且不得利用委任關係，另爲利益自己，損害委託人的法律行爲；

(8) 處理委託事務，要有善良管理者的注意，若因懈怠過失，以致委託人受有損失；那就應負賠償的責任；

(9) 律師不得故意延滯訴訟的進行；

(10) 律師對於下列事件，是不得行使職務：(甲) 曾受委託人之相對人的廣告而爲之贊助或受其委任；(乙) 做推事或檢察官時曾經處理的案件；

(丙) 以公斷人資格依照公斷程序曾經處理的事件。

(四) 律師公會 律師不加入律師公會，是不得行使職務。凡在地方法院或高等分院附設地方法院分庭所在地，應該設立律師公會。律師公會的會則議定以後，應由地方法院院長經高等法院院長呈准中央司法行政機關核准。

第四章 判決的執行機關

判決的執行已經不是屬於司法裁判範圍，而為一種司法行政事項。關於刑事判決的執行，除了刑事訴訟法上所規定以外，還要適用監獄規則。所謂監獄便是刑事判決的執行機關。監獄是屬於中央司法行政機關管轄。並有左列分類：

- (一) 徒刑監 這是監禁被處徒刑者的處所；
 - (二) 拘役監 這是監禁被處拘役者的處所；
 - (三) 幼年監 凡是未滿十八歲的人是要監禁在幼年監，但當滿了十八歲後還有三個月刑期就可終結時，仍舊得監禁在幼年監。並且因為被監禁人
- 的精神身體發育情形被認為必要時，亦得不拘定年齡，監禁於幼年監。

各種監獄應該嚴格分別男監和女監。在監獄以外，還有看守所；雖則是羈留刑事被告人的處所；但有左列情形之一，亦得暫行監禁在看守所：

(一) 受死刑宣告者；

(二) 有不得已時，被處徒刑及拘役者。（準用監獄法令的規定。）

看守所是由高等法院院長監督；但得以其監督權委託於高等法院分院長和地方法院院長。

第六編 軍事行政

第一章 概論



軍隊是代表國家的實力，對外防禦外侮，對內保持國內的安寧；所以無論平時戰時，凡屬軍隊活動時的所有軍務本係國家的一種非常作用，並非行政性質。因為行政一面是不離國家命令權作用，一面却行於國家秩序的法規之下；至於軍隊的固有作用却是立於法規的秩序以外的行爲。不過呢，本編所研究的並不涉及戰爭或軍事訓練等事項，無非專對有關一般人民的軍事行政而

言。並且關於軍事的國權作用，原有軍令權和軍政權的區別，所謂軍令權就是軍隊的統率權，大凡世界上的民主國或君主國，軍令權總是屬於一國的元首。在五權政府的組織上，統率陸海空軍的權屬於國民政府，同時國民政府主席兼任陸海空軍總司令。軍令權的行使原是憲法上的事項而為元首的特權，不涉通常行政範圍；至於行政法上所研究的當然是屬於軍政權的作用了。軍政權是關於兵力的養成和維持的作用，分開來說，那就一則是軍隊組織的作用，一則是軍需供給的作用；所以前一種稱為軍隊編制，後一種稱為軍事負擔。所謂軍事負擔却是限於準據國家的權力以充軍隊需要的行為；如果出於私法上的行為，那就不屬軍事行政範圍了。

軍事編制上最重要的問題就是兵役的徵集，關於兵役徵集制度，歷來是有徵兵制和募兵制兩大區別。採用徵兵制度的國家，人民服務於軍隊是憲法上的義務，所謂兵役義務基於法律而來，沒有階級地位的分別而為人民一般的義務；不過徵兵制度的實施却要依於徵兵法規，憲法上無非規定一個大原則罷了。至於募兵制度，對於兵役並不視為法律上的義務，募兵時應募的人民出於本人自由意旨的承諾，而成立一種公法上的僱傭關係。現代各國多採用徵

兵制度，我國也已提倡多年；但在實際上却仍舊施行募兵制。關於我國軍隊編制上兵役問題，現在尚缺乏有系統的法令可以根據着說明；不過在徵兵制度上所謂兵役義務原是實行加入軍隊組織而服特別勞務的一種狀態，通例是要一般國民達到一定年齡，那才發生這種義務。

第二章 軍事負擔

第一節 軍事負擔的性質

軍事負擔是爲了應付軍需上的必要，限制人民財產權的軍事行政處分；牠的內容或者是積極的財產之供給，或者是消極的財產權行使的限制；前一種便係徵發，後一種如同要塞地帶或軍港和要港的限制。大凡軍需的取給每每是基於私法上契約而來；至於軍事負擔却是人民所負擔公法上的義務，在必要時由主管機關用命令權強制施行。軍事負擔是一種財產上的義務，這一點就和兵役義務不同。雖則徵發時也有徵及人民的勞力；但這種勞力的供給是可得用金錢價格來計算的，得使他人代爲；至於兵役却是各個人的特定義務，

不能替代。軍事負擔又和賦稅有異：一則軍事負擔是有償的，再則並非以充作一般國庫的收入爲目的，所以賦稅是均平普遍的負擔，軍事負擔不過是局部特定的負擔罷了。還有一點，軍事負擔是出於軍需上的必要而限制財產權，所以，在戰爭或非常事變時，警備地域內人民財產所受各種事實上的損害，不能算做軍事負擔。

第二節 徵發

(一) 徵發的意義 徵發就是國家在軍隊動員或行軍演習的時候徵收軍需必要品的軍事行政處分。大凡當軍隊活動時，因爲不能依照尋常私法上秩序滿足其需要，所以對於徵發區域內的人民，課以必要的經濟上負擔。至於徵發的事由本以軍隊動員爲原則，所謂軍隊動員便係戰爭或事變時軍隊的動用；但在平時行軍演習，對於必要的軍需品亦得徵收。

(二) 徵發的目的物 徵發的目的物通常是不外於各種動產；但有時却也徵及勞力和不動產的所有權；大概如同：(1)馬糧、食料品、薪炭、飲水、煤等類；(2)人夫；(3)乘馬、駄馬、駕馬、車輛和其他供作搬運用的獸類，或器具；(4)宿舍、廄圍和

倉庫；(5)船舶、鐵路，或汽車；(6)演習用場所；(7)演習用材料，器具等類，對於徵發的目的物，是以補償損失為原則；但補償的方法，却是向徵發區先為概括的交付，然後再分配給被徵發的人民。

(三)徵發的程序 徵發權的主體是國家，實行徵發的機關却常常屬於軍隊司令官。實施徵發的程序，大概是依照徵發目的物的種類，劃定徵發區，把徵發書發交給該管地方行政機關，不過在接戰地域或警備地域事機急迫的時候；那末，就得不發徵發書，自行直接向人民徵發。

第三節 軍需工業動員

在戰爭時，關於軍需品的生產、修理，或運輸，依法強制利用民間的工業，就叫做軍需工業動員。所謂軍需品，如同兵器、彈藥、船艦、航空機、軍用器具機械、鐵路軌道和其附屬品、燃料、被服、糧秣、衛生材料、獸醫材料、以及通信物品等類都是。至於強制利用民間工業的方法，是有左列各種：

(一)工場的強制管理、使用、或收用；

(二)土地、家屋、倉庫、其他工作物和附屬設備的強制管理、使用、或收用；

(三) 船舶、鐵路等交通機關的強制管理；

(四) 關於以上三種民間事業上作業人員的徵用；

(五) 關於軍需品讓與、使用、消費、持有、以及輸出入的限制；

(六) 勞役的徵用，使從事於國家所經營的軍需品工場。

第四節 要塞堡壘地帶

(一) 要塞堡壘地帶的意義 因爲保持國防設備上的必要，在國防設備的周圍地點，跟着距離的長短所劃分的制限區域，就叫做要塞堡壘地帶。要塞堡壘地帶的劃定，是以完成國防設備的效用爲目的，對於制限區域內的財產權加以種種的干涉。並且，制限區域不僅限於陸地，就是海面也包括在內。

(二) 要塞堡壘地帶的分區 要塞堡壘的幅員，是以要塞堡壘各據點爲基點，從這一基點的外緣起至前方規定的一定距離都包括在內。並且，無論水面陸地，所謂要塞堡壘地帶是分做左列兩區：

- (1) 第一區 從基點外緣起至其前方六百公尺以內，爲第一區。
- (2) 第二區 從基點外緣起，至其前方五千公尺以內，爲第二區。

(三) 限制和禁止事項

- (1) 非經要塞司令的許可，無論何人不得對於要塞堡壘地帶內水陸方面從事測量、攝影、描繪、記述、及其他關於軍事上的偵察事項；
- (2) 航空器不得在要塞堡壘地帶的空間飛行；(1)(2)兩種制限，在必要時，得適用於第二區境界外一萬公尺以內的區域。)
- (3) 要塞司令對於入要塞堡壘地帶以內的人，認為有窺察軍事的嫌疑，得令其立行退出或押出要塞堡壘地帶以外；
- (4) 在第一區內非經要塞司令的許可，不得為漁獵、採藻、繫船、泊艦、掘沙、鑿土等事；
- (5) 下列各項，在第一區內是不得新設：(甲) 用不燃質物建設房屋、倉庫，以及超過一公尺高的建築物；(乙) 固定的爐竈和窯室；
- (6) 下列各項，在第一區內，非經要塞司令的許可，是不得新設：(甲) 前列甲項所規定以外的房屋、倉庫，以及其他建築物；(乙) 水車、風車、和水井；(丙) 竹籬和木造圍牆；(丁) 墳墓；
- (7) 下列各項，在第二區內，非經要塞司令的許可，是不得新設：(甲) 用不

燃質物建造的房屋、倉庫，以及其他超過二公尺高的建築物；（乙）墳墓；

（8）下列各項，在各區內，非經要塞司令的許可，無論屋內外不得堆積；（甲）在第一區內高二公尺，第二區內高三公尺以上的不燃質物和石炭等；（乙）

（9）在各區內，非經要塞司令的許可，是不得改築或增築房屋、倉庫，以及其他建築物；

（10）下列各項，在各區內，非經要塞司令的許可，是不得新造或變更：（甲）排水灌水溝渠，鹽田，耕作地；（乙）公園，竹木林，菜園，桑茶園；（丙）永久變更地面高低的土工，如填土、鑿土等；

（11）下列各項，在各區內，非經軍政部部長的許可，不得新設和變更：（甲）鐵路；（乙）運河；（丙）道路；（丁）橋梁；（戊）隄塘；（己）隧道；（庚）永久棧橋。

第七編 外務行政

第一章 外交機關

所謂外交原是國際間的交涉，這種國與國間的交涉並無權力服從的關係而為一種對等者間的協定關係；所以外交關係和行政作用自有不能混同之處。不過呢，國際交涉雖則並非就是我們所說的外務行政，至於國法上所規定的外交機關，以及對於僑居外國的本國商民所施保護和獎勵的國家行動，那就未始不是屬於國家內部的行政事務。並且，助長本國人民向外發展的國家行動，在性質上固然不免涉及內務行政的範圍；但大部分却屬於外交機關的權限，被我們稱為外務行政了。至於外務行政機關是有三種：（一）外交部，（二）使館，（三）領事館。

（一）外交部 外交部管理國際交涉，以及關於在外僑民，居留外人，中外商業一切的事務，這本是外務行政最高的機關。不過我們所要注意的，所謂外務行政比到外交上大權作用，是有顯著的差別；外交上大權作用是屬於一國元首，或者要經國會參與，並且全為國際交涉事項；但是外務行政却完全屬於外交部主管，包括那些在外僑民，居留外人，中外商業的一切行政事務。

（二）使館 使館就是在外交部系統之下，而為駐在外國主管外交事務的官署。我國使館是分做左列三種：

(1) 大使館 全權大使一人，參事一人，祕書二人或三人，隨員一人或二人；
 (2) 公使館 全權公使一人，祕書一人至三人，隨員一人或二人；
 (3) 代办使館 代办一人，祕書一人或二人。

全權大使，全權公使，以及代办都是承外交部的指揮，辦理本國和所駐國的外交事務，並監督所屬職員和領事。大凡公使所執行的職務要受外交部的指揮，這是因為外交事務重在祕密和統一；所以行政權集中在中央行政機關。至於公使所應執行職務的內容，大概如同：

- (1) 敦睦邦交，保全本國的光榮和利益；
- (2) 報告和本國有直接或間接利害關係的事件；
- (3) 監視駐在國條約的實行；
- (4) 保護本國僑民；
- (5) 處理法令所委任的事務。

(三) 領事館 領事館是分做左列三類：

- (1) 總領事館 總領事一人，副領事一人或二人，隨習領事一人或二人；
- (2) 領事館 領事一人，隨習領事一人或二人；

(3) 副領事館 副領事 一人，隨習領事一人或二人。

總領事，領事，和副領事都是承外交部的指揮，保護駐在地本國僑民和本國在外商業，並監督所屬職員。領事原是純粹的外務行政機關，他的職務可以分做四大類：(1) 關於國民的事務，(2) 關於通商的事務，(3) 關於航海的事務，(4) 關於國家的事務：

(1) 關於國民的事務 這是如同：(甲) 僑民戶籍登記事務；(乙) 兵役事務；(丙) 旅行事務；(丁) 送還僑民事務；(戊) 保護僑民事務；(己) 公證事務；(庚) 保佐和遺產管理事務；(辛) 和解或仲裁事務等類。

(2) 關於通商的事務 這是如同：(甲) 監視通商條約執行事務；(乙) 商事的報告事務等類。

(3) 關於航海的事務 這是如同：(甲) 入港船舶的檢查；(乙) 入港船舶內秩序的維持；(丙) 船舶碇泊時海員脫逃的追捕；(丁) 被難船舶的救助和監督；(戊) 海損事件的決定以及關於船舶非訟事件的處理等類。

(4) 關於國家的事務 這是如同：(甲) 政治上的報告；(乙) 和本國軍艦相互間的協助等類。

第二章 行政法令上的涉外事件

自從十八年十二月二十八日國民政府公布享有領事裁判權之外僑自十九年一月一日起應一律遵行中國法令以來，二十年五月六日又公布管轄在華外國人實施條例，我國和列國的外交關係，自將走上一條新的途徑，這是很有關於國內外務行政的。並且，我國現在把國內所有交涉署完全裁撤，各地外交案件統歸外交部辦理，也是外務行政上的一種新變遷。現在且把涉及外交的重要法令，列舉要點如左：

(一) 裁撤外交署善後辦法 這是十八年八月十二日國民政府指令行政院施行的，其要點有如左列：

- (1) 外交案件的處理 各地方所有外交案件統歸中央政府處理，地方政府不得直接對外以及設立類似交涉署的機關。
- (2) 中外人民事件一律辦理的原則 除了法令上另有限制外，所有外人一切事件都和中國人民一律辦理。
- (3) 不關外交的外人事務之辦理 凡屬不關外交的外人事務，如同通商

貿易，租地給契，遊歷護照，入籍，以及關於僑寓外人保護和取締等事項，在設有行政院直隸市市政府地方，由該市政府辦理；在各省，由各市政府或未設市的縣政府辦理。但當各市縣政府辦理這些事務，發生交涉的時候；那末，應該即行遞交外交部處理。

(4) 外交部的指揮 外交部對於市縣政府辦理關於外人的事務，認為必要時，就得直接指揮。

(5) 華洋上訴案件統歸相當法院辦理 當交涉署裁撤時，所有未結的華洋上訴案件暫交各該省特派交涉署接辦，等到特派交涉署裁撤以後，那就一律移交相當法院辦理。

(6) 護照的發給 關於出國護照是分做兩種程序辦理：(甲) 外交護照，這是仍舊歸外交部發給；(乙) 普通護照，這是由外交部通商口岸的市縣政府照章發給，按月彙報外交部備查。

(二) 外人入境護照的查驗 據十九年八月二十二日行政院公布的查驗外人入境護照規則上的規定，凡屬外人進入中華民國國境，除法令和條約另有明文以外，應該依照左列辦法查驗：

(1) 應載事項 護照上應該填明姓名、性別、年歲、籍貫、住址、職業、入境事由，以及黏貼照片，並經中華民國駐外使領館簽證。至於眷屬（子女是以成年為限）僕役得合填一護照，但須分別在護照上填明姓名等項和黏貼照片。

(2) 查驗機關 查驗護照的機關就是駐在國境的地方行政官署，必要時還得委託海關協助，並且中央主管部在必要時得直接派員指導監督。

(3) 禁阻入境 查驗護照的時候，如果發現有了下列事項之一，就得禁阻入境：（甲）未帶護照或者抗不繳驗護照；（乙）所帶護照不合法或者是冒頂和僞造；（丙）行動有違反黨國利益或妨害公共秩序之虞；（丁）浮浪乞丐；（戊）攜帶違禁或有礙風化的物品；（己）曾經因案受了出境的處分。查驗員對於上列事項，在查驗時如果發生疑義，應該用最迅速的方法請主管長官核示，並得將該外人暫予扣留，聽候核定。至於被禁阻的外人確係無力離去中華民國國境時，應該就近送交該外人的本國駐華領事辦理。

(三) 在華外人的管轄問題 國民會議曾經發表廢約宣言，列舉三大理由，並在結論說是『基上理由，國民會議爰代表全國國民，為下列之決定而鄭

重宣告於世界：（一）中國國民對於各國以前所加於中國之不平等條約，概不予以承認；（二）國民政府應遵照總理遺教於最短期內實現中華民國在國際上之完全平等與自由。右之決定，不僅為捍衛中華民族生存之必要，實亦足以消除世界和平之障礙而湔滌近世文明之污點。深信世界各國，對此堅決之表示，必能與以深切之認識，而我全國同胞自必一致擁護此項之決定，不辭任何之艱難與犧牲，謹此宣言。」關於不平等條約中的領事裁判權問題，現在雖則沒有和各關係國談判妥洽；但國民政府却在二十年五月六日公布管轄在華外國人實施條例，將於二十一年一月一日施行了。（現已改期）凡屬民國十八年十二月三十一日在華享有領事裁判權的外國人民，一律要適用該實施條例。這是關於民刑訴訟案件管轄以及其他程序的法規，內中要點有如左列：

（1）外國人應受中國各級司法法院的管轄；

（2）在東省特區地方法院，瀋陽地方法院，天津地方法院，青島地方法院，上海地方法院，漢口地方法院，巴縣地方法院，閩侯地方法院，廣州地方法院，和昆明地方法院，及其所隸屬的各該高等法院內各設專庭，受理屬於外國人

爲被告的民刑訴訟案件；

(3) 外國人爲被告的民刑案件，如果發生在上列以外的法院管轄範圍內，那就被告得用書面聲請受上列法院以外的該管法院管轄；

(4) 外國人的拘提或羈押及其住宅或其他處所的搜索，依照刑事訴訟法；

(5) 外國人犯有刑法或其他刑事法規上的嫌疑，已經逮捕，應即移送法院訊問，最遲不得過二十四小時；

(6) 外國人爲民刑訴訟案件的當事人，得依法委任中國或外國律師爲訴訟代理人或辯護人；

(7) 外國人觸犯違禁律，由法院或警察機關審訊，但警察機關處罰外國人，却是限於十五元以下的罰金；（再犯除外）

(8) 關於外國人的監禁、羈押，以及拘留處所，是由司法行政部用命令指定；

(9) 外國人和外國人或和其他人民所訂仲裁契約，一經當事人之一方或雙方聲請，法院應該認爲有效，並須執行依據這種契約所爲之決定書；但該契約若有下列情形之一，却在此限；（甲）違背公共秩序；（乙）違背善良風俗；（丙）依照普通法律，應該認爲無效。

(四) 內地外國教會租用土地房屋的限制 爲了限制外國教會廣買地產為收益及營業之用，十七年六月十一日內政外交兩部曾經公布內地外國教會租用土地房屋暫行章程，規定左列各種限制辦法：

- (1) 土地房屋租用權 外國教會在內地設立教會醫院或學校，並且是中國和該國的條約所許可；那就得以教會名義租用土地，建造或租買房屋。
- (2) 服從法令和納稅的義務 外國教會在內地租用土地，建造或租買房屋，應該服從中國現行及將來制定的法令及課稅。
- (3) 租用契約的核准 外國教會在內地租用土地，建造或租買房屋所訂立的契約，須要會同業主呈報該管官署核准，方能有效；但若面積超過必要的範圍，該管官署是不得核准。
- (4) 租用契約的撤銷 外國教會在內地租用土地，建造或租買房屋，若作為收益或營業之用，那就查出以後，該管官署得加以禁止或撤銷。
- (5) 占用土地的補行呈報 在暫行章程施行以前，外國教會在內地已經占用的土地及房屋，應向該管官署補行呈報；如果是絕買的土地，那就便以永租權論。



上海图书馆藏书



A541 212 0010 8510B

中華民國廿一年十一月出版 現代行政法各論（全一冊）

【每冊定價銀一元三角】

（外埠酌加郵費匯費）

編著者朱采真



出版者世界書局

發行者世界書局

印刷者世界書局

發行所 上各省海
世界書局

朱采著

世界書局出版

土地法解釋義

朱鴻達校

我國的土地法，是將土地登記法，土地使用法，土地稅法，和土地徵收法羅列而成一部法典，這確是一種良好的編制方法。這些關於土地的法律，在別國大都是陸續編定，就是土地稅法中土地原價稅和土地加價稅也是先後分別用法律規定。民國以來只有關於土地的徵收法律，現在把牠編成整個的有系統的法典；雖則各編的施行日期和區域仍舊要分別命令設定。因為本法包括實體法和程序法，並且有些條文是關於地政機關內部的辦事程序，有些條文是關於表冊上的記載方法，解釋何等困難，但本書却力求簡易化了。本書緒論篇特別注意與民法及民生主義相互關係之說明。本書關於各條條文的解釋以純法理為根據，所以一切

社會的經濟的見解，最後便都還元到法律的立場上去，

一冊 一元一角五分

